

**DETERMINANTEN DES VERLAUFS  
HANDELPOLITISCHER KONFLIKTE ZWISCHEN  
DEN USA, DER EUROPÄISCHEN UNION UND JAPAN  
IM BEREICH DER HOCHTECHNOLOGIE**

Auswirkungen technologiepolitischer, handelspolitischer sowie  
rechtlicher Faktoren auf die Bewältigung von Divergenzen bei  
den Schlüsseltechnologien Telekommunikation und Luftfahrt

Abhandlung  
zur Erlangung der Doktorwürde  
der Philosophischen Fakultät  
der Universität Zürich

vorgelegt von  
Alfred Rauscher

von  
Stein am Rhein / SH

Angenommen auf Antrag von Herrn Prof. Dr.  
Dieter Ruloff

Druckerei der Universität Zürich, Zürich, 2004

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
2. Zentrale WTO-Mechanismen.....	7
2.1 Der Streitschlichtungsmechanismus (DSB) .....	7
2.2 Die GATT-WTO-Subventionsordnung.....	10
2.2.1 Die historischen Wurzeln der heutigen WTO-Subventionsordnung.....	11
3. Diskussion der grundlegenden theoretischen Aspekte.....	13
4. Aktuelle Fallbeispiele.....	29
4.1 Fall I: Japans technologischer Vorsprung im Bereich der mobilen Tele- kommunikation sowie Japans technologisch-politische Eigenschaften als mögliche Besorgnisquelle bei den übrigen Mitgliedern der Triade.....	29
4.2 Fall II: Der Airbus A380. Neue Belastungsprobe für das amerikanisch-euro- päische Verhältnis? .....	32
5. Methoden, Materialzugang.....	36
6. Arbeitsplan.....	37
7. Telekommunikation: USA-Japan.....	39
7.1 Der Telekommunikationsbereich der USA - Vom Privatmonopol zum frag- mentierten Telefonmarkt.....	40
7.1.1 U.S. Radiofrequenzspektrum-Management zu Beginn der 1990er Jahre.....	46
7.1.2 NTIA-Comprehensive Policy Review.....	47
7.1.3 Die Vorstöße der amerikanischen Legislative.....	47
7.1.4 U.S. Telekommunikationsstandards.....	49
7.1.4.1 Das sich wandelnde Umfeld der Standardfestlegung.....	49
7.1.4.2 Die wichtigsten U.S. Standardisierungsorganisationen.....	50
7.2 Die amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen im Bereich der Telekommunikation.....	52

7.2.1 Problembereich " <i>öffentliche Beschaffung</i> " .....	64
7.3 Der Telekommunikationssektor und der Verlauf der Handelsbeziehungen zwischen Japan und den USA.....	85
7.3.1 Japan.....	87
7.3.2 USA.....	92
7.4 Schlussfolgerungen Telekommunikation.....	103
8. Die amerikanisch-europäischen Handelsbeziehungen im Bereich des zivilen Flugzeugbaus.....	106
8.1 Die Handelsbeziehungen in den 1990er Jahren.....	109
8.2 Bewertung bzw. Interpretation des Verlaufes der Handelsbeziehungen und die vermutete Variation der Akteurskonstellation.....	122
8.3 Der zivile Flugzeugbau. Strategie und Innovation im Spannungsfeld zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union.....	124
8.3.1 Die amerikanische Flugzeugindustrie. Von einer Position der Stärke zu einer solchen der Kompromissbereitschaft. Auswirkungen auf die Beziehungsstrukturen der involvierten Akteure.....	127
8.3.1.1 Einordnung der Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren auf sektorspezifischer bzw. staatlicher Ebene unter Be- trachtung der amerikanischen Luftfahrtindustrie.....	141
8.3.2 Die europäische Luftfahrtindustrie. Vom innovativen Antagonismus zur antagonistischen Innovation.....	149
8.3.3 Theoretische Erfassung der Beziehungsstrukturen zwischen den relev- anten Akteuren auf europäischer Seite und ihre Bedeutung für die amerikanisch-europäischen Handelsbeziehungen.....	164
8.4 Vorläufige Einschätzungen zur Handelsbeziehung zwischen den USA und Europa im Bereich der zivilen Luftfahrt.....	170
9. Literaturverzeichnis.....	174

## 1. Einleitung

In der internationalen Fachliteratur herrscht heute mehrheitlich die Auffassung, dass internationale Konflikte auf Märkten für Produkte der Hochtechnologie vornehmlich Konsequenz etlicher unilateraler staatlicher Eingriffe sind. Durch die Verwendung einer breiten Instrumentenpalette garantieren viele Regierungen die Unterstützung ausgewählter Wirtschaftszweige, deren ökonomisches Wachstum als sehr wichtig, ja sogar als überlebenswichtig für die langfristige Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft betrachtet wird. Das Spektrum an Eingriffsmöglichkeiten reicht von offenem Protektionismus und Subventionen bis hin zu eher hintergründig funktionierenden Markteintrittsschranken, wie etwa in Form von Diskriminierungen innerhalb der öffentlichen Beschaffung, Produktstandards sowie Verteilungsnetzen.

Während der letzten Dekade gerieten Industrien im Bereich der Hochtechnologie zum bevorzugten Ziel interventionistischer Regierungspolitiken innerhalb der führenden Industrienationen. Diese Entwicklungstendenz widerspiegelt die wachsende Bereitschaft von Regierungen, diese Industriezweige aufgrund ihrer zu erwartenden Beiträge zur wirtschaftlichen Wohlfahrt zu fördern. Amerikanische, europäische sowie japanische Bemühungen, einen soliden Heimmarkt für Hochtechnologieindustrien wie etwa die Computer-, die Halbleiter-, die Unterhaltungselektronik-, die Luftfahrt- oder die Telekommunikationsindustrie zu etablieren, führten zu beträchtlichen Handelskonflikten zwischen den größten Handelsmächten.

Stehn begründet solche Konflikte mit der Argumentation, "*nationale Rivalitäten*" um Marktanteile in sog. "*strategischen*" Wirtschaftszweigen, also solchen, die als Wachstumsmotor für die gesamte Wirtschaft eines Landes fungieren, seien deren Auslöser (Stehn, 1997). Die ökonomische Begründung solcher Rivalitäten beruht vornehmlich auf Ansätzen der Industrieökonomik sowie der Neuen Wachstumstheorie. Erstere geht davon aus, dass Industrien des Hochtechnologiebereichs wesentlich durch bedeutende Lerneffekte gekennzeichnet sind, welche denjenigen Unternehmen Wettbewerbsvorteile in Form von innovativem technologischem Wissen und tiefen Produktionskosten beschern, die als erste den ersten Schritt wagen. Letztere unterstellt den Hochtechnologieindustrien die Fähigkeit, positive Spill-over Effekte für die übrigen Bereiche der Wirtschaft zu generieren, in dem das Wissen in überregionale, nationale sowie Faktormärkte schnell diffundiert.

Doch obwohl diese spezifischen Eigenschaften von Hochtechnologieindustrien in der ökonomischen Theorie unbestritten sind, debattieren Ökonomen immer noch über die Konsequenzen dieser Eigenschaften für die industriepolitische Praxis. Trotz des Umstandes, dass Lerneffekte eine noch größere Rolle im Bereich der Arbeitsteilung zwischen den Industrienationen spielen, ist man noch weit davon entfernt genau zu wissen, welche Bedeutung relevante strategische Industriezweige für ein bestimmtes Industrieland in Zukunft

haben werden. Darüber hinaus weisen die wenigen Studien, welche die internationale Verbreitung innovativen Wissens unter die Lupe nehmen darauf hin, dass „*Spill-over*“ Effekte im Bereich von Wissen nicht vor nationalen Grenzen halt machen und dass Wissen deswegen nicht als exklusives nationales Gut betrachtet werden kann. Falls die Spill-overs also im Wesentlichen global sind, d.h. falls die Wettbewerber in allen bedeutenden Industrienationen freien Zugang zu zusätzlichem neuen Wissen haben, wird es keine dauernden Auswirkungen nationaler Forschungsbemühungen auf internationale Handelsmechanismen geben.

In diesem konkreten Fall macht eine nationale Technologiepolitik aus ökonomischer Sicht wenig Sinn, weil sich innovatives Wissen rasch außerhalb des entsprechenden Landes verbreitet, ohne den einheimischen Produzenten einen realistischen und andauernden Wettbewerbsvorteil gegenüber ausländischen Mitbewerbern zu liefern. Stehn kommt deshalb zu dem Schluss, dass aufgrund der eher schwachen empirischen Evidenz der verschiedenen Dimensionen interregionaler und internationaler Wissensverbreitung noch keine ernsthaften Ratschläge für die politische Praxis abgegeben werden können.

Wie dem auch sei, in aller Regel verfolgen Regierungen bei der politischen Entscheidungsfindung nicht immer strikte ökonomische Grundsätze. Auch heute noch sind die Regierungen führender Industrienationen fest davon überzeugt, dass die Bildung sog. Nationaler Champions im Bereich der Hochtechnologieproduktion einer Volkswirtschaft entscheidende Vorteile verschaffe; dies mit der Konsequenz einer durchaus echten internationalen ökonomischen Rivalität in den Märkten für Hochtechnologie. Diese Rivalität wurde in den letzten 10 bis 15 Jahren zu einer zunehmend ernster werdenden Herausforderung für die traditionelle Handelsordnung, nicht zuletzt oder besser, gerade weil solche Rivalitäten zu einem Wandel weg von multilateralen Verhandlungen hin zu einem "*aggressiven Bilateralismus*" geführt haben (Stehn 1997). Dieser Wechsel wurde auch durch den Umstand erleichtert, dass der Wettbewerb im Hochtechnologiebereich in der Regel eine sehr kleine Anzahl von Ländern oder regionalen Handelsblöcken einschließt, was dementsprechend eher zur Austragung von Handelskonflikten auf bilateraler als auf multilateraler Ebene führt.

Bis heute ereigneten sich eine ganze Reihe vorwiegend bilateraler Konflikte in den Bereichen der Hochtechnologie. Erstes Beispiel ist die Halbleiterindustrie, innerhalb welcher der Handel zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Japan während beinahe zwei Jahrzehnten durch ernsthafte Konflikte charakterisiert war. Seit den frühen 1970er Jahren beschuldigten sowohl amerikanische Firmen wie auch amerikanische Politiker Japan, die heimische Halbleiterindustrie gezielt zu bevorzugen und sie nach außen mittels protektionistischer Methoden abzuschotten sowie aggressive Preiskriege auf den US-Märkten anzuzetteln. Diese Streitigkeiten gipfelten schließlich in einem Anti-Dumping Vorstoß der US-Produzenten im Jahre 1985, welcher die japanische Regierung dazu zwang, ein Abkommen mit den USA im Bereich der Halbleiter zu unterzeichnen, in welchem sich Japan dazu bereit erklärte, den Marktzugang für US-Firmen zu verbessern sowie das Preisdumping zu beenden.

Trotzdem weisen die Vergeltungsmaßnahmen, welche seither von den US-Regierungen in Kraft gesetzt wurden sowie die immer noch andauernde Diskussion um zusätzliche Sanktionen gegen japanische Firmen nach der Übereinkunft hinsichtlich eines neuen Abkommens im Halbleiterbereich von 1991 darauf hin, dass das Konfliktpotential noch keineswegs ausgeschöpft ist.

Ein weiterer Konfliktherd im Hochtechnologiebereich ist die Unterhaltungselektronik-Industrie. So führte z.B. starker Wettbewerb auf dem Gebiet von Videorekordern zu erbitterten Konflikten zwischen Japan und Europa zu Beginn der 1980er Jahre. Aktueller ist heute das Projekt des hochauflösenden Fernsehens (HDTV), welches durchaus als zukünftiges Konfliktfeld zwischen Europa und Japan gelten kann, da Europa viel Energie investiert, um aus HDTV mittels industriepolitischer Maßnahmen einen europäischen "*Champion*" zu generieren.

Ähnliches gilt für das Gebiet der Luftfahrtindustrie. Die Etablierung von Airbus Industries führte zu größeren Handelskonflikten zwischen Europa und den USA (McGuire, 1997). Die Streitigkeiten konzentrierten sich vornehmlich auf unfaire Handelspraktiken, insbesondere in Form von Subventionen seitens verschiedener europäischer Regierungen, um die Entwicklung von Airbus Industries voranzutreiben. Weitere Konfliktherde stellen die Fusion zwischen Boeing und McDonnell Douglas sowie der Bau des Airbus A380 dar.

Schließlich ist noch der Telekommunikationsbereich, als eines der zentralen Gebiete der Hochtechnologie zu erwähnen. Hauptakteure sind hier die Vereinigten Staaten, Japan und Europa. Im Vordergrund stehen Meinungsverschiedenheiten darüber, wie Beschaffungen der öffentlichen Hand im Telekommunikationsbereich liberalisiert werden können. Ein aktueller Disput konzentriert sich auf die Wirkungen von Regeln, welche auf bilateraler Gegenseitigkeit beruhen und welche oft als ein Ergebnis einer neo-merkantilistischen Auffassung internationaler Handelspolitiken betrachtet werden.

Unter Politikern und Ökonomen besteht große Uneinigkeit darüber, inwiefern bilaterale Übereinkünfte in einigen der oben erwähnten Bereichen als Erfolg und als Fortschritt in Richtung eines freieren Handels betrachtet werden können und ob sich die dabei eingegangenen politischen und ökonomischen Risiken auszahlen werden. Anhänger des Bilateralismus sind der Auffassung, dass aggressives unilaterales Handeln, insbesondere durch die USA, die einzige Möglichkeit darstellt, um eben noch geschlossene heimische Märkte für alle Wettbewerber zu öffnen und dass Handelskriege gerade wegen der glaubwürdigen Androhung des Gebrauchs protektionistischer Instrumente verhindert werden konnten. Anhänger des Multilateralismus sind dagegen der Ansicht, dass die meisten Abkommen in ihrer endgültigen Fassung eben nicht die Öffnung, sondern eher die Kartellisierung der Märkte unter der Schirmherrschaft der Regierungen bewirkten und dass der langfristige Schaden am liberalen Geist der internationalen Handelsordnung beträchtlich sein werde.

Doch trotz dieser Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen gibt es dennoch Gemeinsamkeiten zwischen diesen beiden "Denkschulen", in welche Richtung zukünftige Reformen der Rahmenbedingungen für den Handel innerhalb der Hochtechnologieindustrie gehen sollten. Beide Lager sprechen sich für eine Anpassung resp. für eine Reform der Welthandelsorganisation (WTO) aus und zwar dahingehend, dass die disziplinierende Kraft eines breit abgestützten multilateralen Abkommens mit den sektorspezifischen Liberalisierungsdynamiken, welche sich aus der risikoreichen Eben bilateraler Verhandlungen ergeben, kombiniert werden kann.

## **2. Zentrale WTO-Mechanismen**

Obwohl die bereits erwähnten Denkschulen gemeinsam eine Neuausrichtung der WTO fordern, soll im Rahmen dieser Arbeit unter anderem der Einfluss der aktuellen WTO-Institutionen auf den Verlauf technologiepolitischer Konflikte innerhalb der Triade untersucht werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die im Handel mit Produkten des Hochtechnologiebereichs relevanten WTO-Institutionen und WTO-Vertragsinhalte genauer unter die Lupe zu nehmen. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere der Streitschlichtungsmechanismus sowie die Subventionsordnung. Ergänzend dazu soll auch die rechtliche Umsetzung innerhalb der WTO genauer dargestellt werden.

### **2.1 Der Streitschlichtungsmechanismus**

Der heute innerhalb der WTO zur Anwendung kommende Streitschlichtungsmechanismus ist nicht ein isoliertes Instrument, welches beim Übergang vom GATT zur WTO ins Leben gerufen wurde, sondern eine Institution, die schon seit der Gründung des GATT einer ständigen Evolution unterworfen war. Ursprünglich war geplant, das GATT als institutionellen Rahmen innerhalb der Internationalen Handelsorganisation (ITO), welche kurz nach dem Zweiten Weltkrieg entstehen sollte, zu plazieren. Die ausgearbeitete ITO-Charta forderte einen rigorosen Streitschlichtungsprozess, der durch eine fortgeschrittene Schiedsgerichtsbarkeit hätte geprägt sein sollen. Doch das Scheitern der ITO im Jahre 1950 aufgrund der Ablehnung der Havanna-Charta<sup>1</sup> durch den damaligen US-Präsidenten Harry S. Truman, führte zur alleinigen Fortführung des GATT. Dieses wies aber im Vergleich zur ITO nur sehr wenige Paragraphen auf, welche sich dem Aspekt der Streitschlichtung widmeten. Die gesamte GATT-Streitschlichtung stützte sich zunächst auf die Artikel XXII und XXIII des GATT ab. Der Artikel XXII stellte sicher, dass jeder GATT-Vertragspartei das Recht zustand, jede andere GATT-Vertragspartei hinsichtlich GATT-relevanter Angelegenheiten zu

---

<sup>1</sup> Die Havanna-Charta war das Resultat der UNO-Konferenz für Handel und Beschäftigung, welche vom November 1947 bis März 1948 in Havanna stattfand. In den sieben Kapiteln der Charta wurden erstmals wichtige handels- und beschäftigungspolitische Richtlinien auf internationaler Ebene festgeschrieben.

konsultieren. Es handelte sich also um ein Recht, das zwar nicht mit großen Verpflichtungen, aber dennoch mit einigem Nutzen verbunden schien.

Als Kernstück des GATT-Streitschlichtungsmechanismus stellte sich aber Artikel XXIII heraus. Er lieferte neben der Konsultationsmöglichkeit auch die Möglichkeit zur Einberufung multilateraler GATT-Prozesse seitens der Vertragsparteien. Solche multilateralen Prozesse zeichneten sich durch folgende Eigenschaften aus (Jackson, 1997):

- a) Multilaterale Prozesse konnten aufgrund einer Nichtigkeitserklärung oder aufgrund einer Verschlechterung des vom GATT zu erwartenden Nutzens einberufen werden und waren nicht von aktuellen Verstößen gegen gesetzliche Verpflichtungen abhängig.
- b) Sie sichern den Vertragsparteien zu, nicht nur Handlungen anderer Vertragsparteien zu überprüfen sowie eigenes Handeln in die Wege zu leiten, sondern diesem ganzen Prozedere auch einen Anstrich von "*Regelhaftigkeit*" zu verleihen.
- c) Schließlich ermächtigen sie die Vertragsparteien, in ausreichend schwerwiegenden Fällen eine Vertragspartei oder mehrere Vertragsparteien mit der Suspendierung der GATT-Verpflichtungen gegenüber dritten Vertragsparteien zu beauftragen.

Ursprünglich beruhte die Anrufung des GATT-Streitschlichtungsmechanismus fast ausschließlich auf Nichtigkeitserklärung oder auf eine Reduzierung des sich aus dem GATT ergebenden Nutzens. Unglücklicherweise barg dieser Einberufungsgrund eine gewisse Zweideutigkeit in sich, zumal die Anrufung einmal eher einem machtorientierten Ansatz (Nichtigkeitserklärung) und ein anderes mal eher einem verhandlungsorientierten Ansatz (Verschlechterung) zu folgen schien.

Zu Beginn der Biographie des GATT erfolgte die Aufnahme eines Streitschlichtungsprozederes meist über diplomatische Bemühungen. In halbjährlichen Sitzungen wurde der jeweilige Stand des Streitschlichtungsverfahrens von den Vertragsparteien besprochen. Die entsprechenden Resultate wurden dann einer übergeordneten Kommission überbracht, welche schließlich eine Arbeitsgruppe damit beauftragte, sämtliche Streitfälle abschließend zu überprüfen.

Dennoch fand um 1955 eine größere Veränderung im Streitschlichtungsverfahren statt. Auf Druck des damaligen GATT-Generaldirektors Eric Windham-White wurde beschlossen, anstelle einer Arbeitsgruppe<sup>2</sup> die Streitschlichtung einem Expertenpanel zu übertragen. Die drei bis maximal fünf Experten des Panels wurden speziell für diesen Zweck ausgesucht und handelten ausschließlich nach ihren eigenen Fähigkeiten und nicht als Vertreter irgendeiner Regierung. Jackson sieht in dieser Entwicklung einen Wandel weg von einer durch eine Art "*Verhandlungsatmosphäre*" geprägten multilateralen Diplomatie hin zu einer vermehrt

---

<sup>2</sup> Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern der GATT-Vertragsstaaten. Auf diese Weise war es für die involvierten Länder möglich, regierungstreue Delegierte zu entsenden (Jackson, 1997).



schiedsrichterlichen oder gerichtlichen Streitschlichtung, welche dazu in der Lage ist, die tatsächliche Gegebenheit der Fakten sowie die beste Interpretation der Gesetze neutral festzustellen (Jackson, 1997). Fast alle darauf folgenden Streitschlichtungsverfahren innerhalb des GATT und der heutigen WTO haben diese Auslegung des Panels beherzigt.

Innerhalb des GATT-Streitschlichtungsverfahrens kam dem Panel die Aufgabe zu, einen entsprechenden Panel-Report zu verfassen und ihn dem sog. GATT-Rat<sup>3</sup> weiterzuleiten. Dabei bürgerte es sich ein, dass wenn der Rat einen Panel-Report auf der Basis eines Konsenses annahm, der Report einen verbindlichen Status erlangte. Das Hauptproblem bestand aber gerade in der Konsensfindung. Denn dieser auf Konsensfindung beruhende Streitschlichtungsprozess brachte es dementsprechend mit sich, dass diejenige Nation, welche aus dem Panel-Report als "*Verliererin*" hervorging und somit gezwungen wurde, die vom Panel ausgesprochenen Verpflichtungen zu befolgen, die entsprechende Konsensfindung mittels gezielter Einwände blockieren konnte. Auf diese Weise war die den Streit verlierende Partei stets in der Lage, die Konsequenzen einer solchen Niederlage zu umgehen. Diese Blockademöglichkeit galt innerhalb des GATT-Streitschlichtungsprozesses als eine der größten Schwachstellen. Weitere Schwachstellen bildeten einerseits die verschiedenen, in der Tokyo-Runde von 1979 ausgearbeiteten speziellen Streitschlichtungsprozeduren, welche zu einer Fragmentierung des gesamten Vorgehens der Streitschlichtung führten sowie andererseits die im allgemeinen eher spärliche schriftliche Verankerung der Einzelheiten und Ziele der Streitschlichtung im GATT-Vertragstext.

Erst eine Neuverständigung der Vertragsparteien hinsichtlich Streitschlichtung führte am Ende der Uruguay-Runde 1994 in Form einer sog. DSU (*Dispute Settlement Understanding*) zur Behebung der meisten dieser Schwachstellen. So wurde gerade das Hauptdefizit des "*alten*" Streitschlichtungsmechanismus, nämlich die Möglichkeit, dass die durch einen Panel-Report benachteiligte Partei dessen Inkrafttreten blockieren konnte, aufgehoben. Aber auch andere Mängel, wie der schwache Vertragstext sowie die vage Festlegung der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien innerhalb eines Streitschlichtungsprozesses, konnten beseitigt werden.

Diese Neuverständigung, die selbstverständlich Teil des WTO-Systems wurde, war dazu ausgelegt, für nahezu alle Vertragstexte der Uruguay-Runde ein entsprechend einheitliches Streitschlichtungsprozedere zu liefern. Natürlich kann diese Vereinheitlichung nicht auf alle Bereiche angewendet werden. So unterliegen bestimmte Abkommen, welche im Annex 1A des GATT aufgeführt sind sowie weitere Texte, wie etwa der Subventionskodex, auf den ich später noch zurückkommen werde, spezifischen, vom allgemeinen Streitschlichtungsverfahren abweichende Klauseln.

---

<sup>3</sup> Der GATT-Rat wurde 1960, gestützt auf Art. XXV:1 des GATT-, von den Vertragsparteien geschaffen. Seit der Übernahme des GATT 1994/95 in das WTO-Regelwerk ist der GATT-Rat Teil der WTO-Organisation.

Wie bereits angetönt, spielt der Hochtechnologiebereich für die meisten westlichen Industriestaaten und somit natürlich auch für die USA, die Europäische Union und Japan eine strategische Rolle. Die inhaltliche Differenzierung des Begriffs "*strategisch*" lässt unter anderem die Interpretation zu, dass Staaten bestimmte Sektoren ihrer eigenen Hochtechnologiebereiche als so zentral für die eigene wirtschaftliche Wohlfahrt und für eine gesicherte Position im internationalen Wettbewerb betrachten, dass sie eben diese Bereiche mittels Fördermitteln sprich Subventionen, z.T. massiv zu unterstützen versuchen. Gerade diese Förderpraxis geriet in der Vergangenheit oft in die Kritik von Vertretern handelspolitisch liberaler Prinzipien. Es scheint mir deshalb zweckmäßig, auf die im Bereich des internationalen Handels etablierte Subventionsordnung einzugehen.

## 2.2 Die GATT-WTO-Subventionsordnung

Wie vorher schon betont bestehen Subventionen in der Regel in finanziellen Beiträgen oder Begünstigungen, welche ausgewählten Firmen, Branchen aber auch Regionen zur Verbesserung oder Behauptung ihrer Wettbewerbssituation sowohl auf dem in- wie auf dem ausländischen Markt gewährt werden. Gerade diese öffentlich-rechtliche Art der Unterstützung zeichnet Subventionen im Besonderen aus, womit sich diese von den meist privat-rechtlichen Mechanismen des Preisdumping unterscheiden.

Während der gesamten GATT-Geschichte spielten Subventionen in den verschiedensten Sektoren eine zentrale Rolle. So z.B. im Agrarbereich vor allem in den USA und in Europa, in der europäischen Stahlindustrie sowie in den Bereichen Textil/Bekleidung, Motorfahrzeug-, Schiffs- und Flugzeugbau. Gemäß Berechnungen der OECD fallen rund zwei Prozent des Nettosozialproduktes der Industrienationen auf Subventionen (Agrarfördermittel nicht eingerechnet), die Hälfte davon auf die spezifischen Sektoren Kohle-, Stahlindustrie und Schiffsbau.

Die Gründe, weshalb Regierungen zu Subventionen greifen und dies in den letzten Jahrzehnten vermehrt taten, gehen z.T. weit auseinander. Auf der einen Seite steht die Argumentation, Subventionen dienen in erster Linie der Etablierung bzw. der Erhaltung "*nationaler Champions*". Dieser eher industriepolitisch bzw. technologiepolitisch angehauchten Begründung steht eine wirtschaftspolitisch bestimmte sowie von einem Public-Choice-Gedanken getragene Argumentation gegenüber. Senti begründet Subventionen in diesem Sinne wie folgt:

*"Vor allem in Phasen der wirtschaftlichen Rezession verstärkte sich der Druck auf die Politiker und die öffentliche Verwaltung, Arbeitsplätze im eigenen Land zu erhalten und zu schaffen und in diesem Zusammenhang für den Absatz überschüssiger Produkte zu sorgen. Außerdem handelt es sich bei den Subventionen um Maßnahmen, die politisch und administrativ einfacher zu*

*realisieren sind als Zollgesetzänderungen oder internationale Absatzvereinbarungen. Schließlich wollen die Politiker wiedergewählt werden und sind darum bereit, einzelnen Firmen, Branchen und Regionen zu helfen"* (Senti, 2000).

Natürlich darf die schädigende Wirkung von Subventionen nicht außer Acht gelassen werden. Dessen sind sich die internationalen Handelspartner zwar bewusst, doch fällt ein Verzicht auf den Einsatz von Subventionen zum Schutze der eigenen Wirtschaft meistens schwer. Dieser Zwiespalt wurde auch nicht mittels des plurilateralen Subventionsabkommens von 1979 überwunden. Denn darin erkennen die Vertragsparteien im Artikel 8.1 zwar einerseits, dass sich Subventionen negativ auf die Interessen anderer Unterzeichnerstaaten auswirken können, in Artikel 11.1 aber andererseits, dass alle anderen Subventionen, welche nicht als Ausfuhrsubventionen betrachtet werden können, zentral sind für die Unterstützung sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele.

### **2.2.1 Die historischen Wurzeln der heutigen WTO-Subventionsordnung**

Analog zum Streitschlichtungsmechanismus unterlag auch die heutige WTO-Subventionsordnung einem steten Wandel. Ausgangspunkt waren auch hier die Verhandlungen über die Schaffung der Internationalen Handelsordnung (ITO). Die ursprüngliche Einigung der damaligen Länderdelegationen auf eine Veröffentlichungspflicht von Subventionen einschließlich Einkommens- und Preisstützungen sowie auf das Verbot von Exportsubventionen erlitt durch das Scheitern der ITO massive Einschnitte. Der Fehlschlag mit der ITO hatte zur Folge, dass neben der Notifizierungspflicht und der Ausgleichszollregelung keine weiteren internationalen Bestimmungen hinsichtlich Subventionspolitik im GATT übrigblieben. Erst durch die GATT-Revision von 1955 fand ein Teil der früheren ITO-Subventionsbestimmungen den Weg in das GATT. Insbesondere das Verbot der Gewährung von Exporthilfen war nun fester Bestandteil des GATT. Die darauf folgenden 1960er Jahre waren vor allem von einer Divergenz zwischen den USA und den europäischen Staaten hinsichtlich Schadennachweis von Subventionen und den entsprechenden Gegenmaßnahmen gekennzeichnet.

Während die USA an ihren Ausgleichsabgaben für subventionierte Importe ohne Schadennachweis festhielten, aber generell für einen Abbau der Subventionen eintraten, drängten die europäischen Staaten ebenfalls auf Ausgleichsgaben ohne Schadennachweis, jedoch bei gleich bleibendem Subventionsvolumen.

Neuen Schwung in den Bereich der Subventionen brachte die Tokyo-Runde zwischen 1973 und 1979. In ihr fanden Verhandlungen über die Neugestaltung der Subventionsordnung im Form eines GATT-Zusatzabkommens statt. Erst gegen Ende der Tokyo-Runde, nämlich

1978, wurde den Vertragsparteien ein erster Vertragsentwurf unterbreitet, welcher dann bereits Anfang 1979 von diesen beschlossen wurde und am 1. Januar 1980 in Kraft trat.

Die 1980er Jahre waren von zahlreichen internationalen Streitfällen geprägt (v.a. im Bereich von Produkten wie Weizenmehl, Teigwaren und Ölsaaten), die immer stärker zum Ausdruck kommen ließen, dass die rechtlichen Grundlagen des aktuellen Subventionsabkommens von 1980 *"unklar, unzureichend und nur schwierig anzuwenden seien"* (Senti, 2000). Dementsprechend folgte beim Auftakt zur Uruguay-Runde 1986 der Ruf nach erneuten Verhandlungen hinsichtlich Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen auf der Basis einer wiederholten Überprüfung des Subventionsabkommens. Diesem Ruf wurde mit neuen Verhandlungen auch Rechnung getragen, doch kamen diese nur schleppend voran.

Ein erstes Problemfeld lag in der begrifflichen Gliederung von Subventionen in *verbotene, bedingt erlaubte* oder *anfechtbare* einerseits in *erlaubte* oder *nicht anfechtbare* andererseits.

Ein zweites Problemfeld betraf die Gegenmaßnahmen, insbesondere was ihre Begründung und ihre Einsatzmöglichkeiten bei sog. Umgehungsgeschäften<sup>4</sup> betraf.

Schließlich drehte sich ein letzter Problemkreis um die Frage, ob in der neuen Subventionsordnung ausschließlich die Subventionen auf zentralstaatlicher Ebene oder ob auch Beiträge auf regionaler und lokaler Ebene zu berücksichtigen seien.

Erst 1992 konnte ein Durchbruch bei diesen Verhandlungen erzielt werden. Man einigte sich darauf, alle *"spezifischen"* Subventionen zu verbieten, also solche Subventionen, die gemäß Artikel 2.2 der GATT-WTO-Subventionsordnung

*"[are] limited to certain enterprises located within a designated geographical region within the jurisdiction of the granting authority"* (GATT-WTO-Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 1995).

Die auch heute immer noch geltende Subventionsordnung kann als äußerst fragiler Ausgleich von unterschiedlichen Interessen aufgefasst werden. Dementsprechend würde es kaum erstaunen, würden die Subventionsrichtlinien in künftigen Handelsrunden erneut einer Überarbeitung unterzogen werden.

Das heute gültige Agreement on Subsidies and Countervailing Measures trat am 1. Januar 1995 in Kraft und ist im Gegensatz zum vorhergehenden Subventionsabkommen von 1980 für alle WTO-Mitglieder verbindlich.

---

<sup>4</sup> Von Umgehungsgeschäften spricht man dann, wenn z.B. Vorprodukte oder einzelne Bestandteile der Handelsgüter subventioniert werden.

### 3. Diskussion der grundlegenden theoretischen Aspekte

Das zentrale Thema, welchem sich diese Dissertation widmet, geht der Frage nach, auf welche Weise es den westlichen Industrienationen (Triade) gelang bzw. gelingt, bei Konflikten im Bereich der Hochtechnologie zu einer Lösung zu finden. Der Begriff "*Lösung*" soll hier nicht suggerieren, die Beilegung eines Konfliktes gehe immer mit einem breit abgestützten, auf Gegenseitigkeit beruhenden Konsens einher.

Der Grundgedanke dieser Arbeit liegt darin, die Technologie- und Handelspolitik der USA, der EU und Japans als Ausgangspunkt für die Analyse technologie- bzw. handelspolitischer Konflikte, insbesondere deren Verlauf, heranzuziehen. In der Einleitung habe ich dargelegt, dass der Technologiepolitik bei der Bildung bzw. bei der Fortführung sog. "*nationaler Champions*", die ja in der Regel im Bereich der Hochtechnologie angesiedelt sind, eine zentrale Rolle zukommt.

Nach gängiger Auffassung ist die Technologiepolitik eines Landes für dessen Innovationsverhalten in nicht unbedeutendem Maße verantwortlich. Doch Technologiepolitik konzentriert sich in erster Linie auf die Förderung der Entwicklung neuer Technologien, deren Markterfolg nicht ohne weiteres gegeben ist.

*„Technology policy is defined as a set of policies involving government intervention in the economy with the intent of affecting the process of technological change”*  
(Stoneman and Vickers, 1988).

Wir bewegen uns hier auf der Ebene von sog. Inventionen, von technischen Errungenschaften also, welche nicht mehr und nicht weniger als Erfindungen bezeichnet werden können. Im Gegensatz dazu stehen die sog. Innovationen. Als Innovation wird in der Regel eine technische Errungenschaft bezeichnet, welche nicht nur aus technischer Hinsicht eine Weiterentwicklung (inkrementelle Innovation) oder ein Novum (Basisinnovation) darstellt, sondern auch am Markt erfolgreich ist. Selbstverständlich ist die Technologiepolitik darum bemüht, vor allem marktfähige Technologien zu unterstützen, doch stößt sie immer dann an Grenzen, wenn der Markterfolg nicht bloß durch das Produkt selbst gegeben ist, sondern auch vom Verhalten der Handelspartner abhängt.

Hier befinden wir uns im Bereich der Handelspolitik. Betrachtet man nun sowohl die Technologie- als auch die Handelspolitik der USA, der EU und Japans, so kann davon ausgegangen werden, dass es zwischen den drei Blöcken z.T. wesentliche Unterschiede gibt. Dies trifft insbesondere für die Technologiepolitik zu, welche für die USA, die EU und Japan, wie ich in meiner Lizentiatsarbeit (Rauscher, 2000) dargelegt habe, stark differiert. Gemäß den von der WTO herausgegebenen Trade Policy Reviews (TPR's) verfolgen die drei Untersuchungsobjekte auch im Bereich der Handelspolitik unterschiedliche Wege, wobei an

dieser Stelle betont werden soll, dass solche Trade Policy Reviews aufgrund ihrer teils sehr unkritischen Haltung gegenüber den Handelspraktiken verschiedener Nationen mit einer gewissen Vorsicht zu bewerten sind.

Mit der Technologie- und Handelspolitik eng verbunden ist die Förderung und Unterstützung mittels staatlicher Beihilfen, sprich Subventionen. Sowohl in der Technologie- als auch in der Handelspolitik stellen Subventionen ein zentrales Instrument dar, um konkrete "*Lenkungseffekte*"<sup>5</sup> zu erzielen. Entsprechend verfügen die Konstituenten der Triade über eine eigene "*Subventionspolitik*".

Die Technologie-, Handels- und damit verbunden die Subventionspolitik der USA, der EU und Japans besetzen im Rahmen der Ausführung dieser Arbeit eine Doppelrolle. Zum einen sind diese Politikbereiche wesentlich für Konflikte verantwortlich, welche insbesondere in der vergangenen Dekade innerhalb der Triade entstanden sind. Zum anderen ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese Politikbereiche mit ihren je nach Triade-Mitglied spezifischen Eigenschaften, unterschiedlich auf den Verlauf solcher Konflikte einwirken und somit zu unterschiedlichen "*Konfliktlösungen*" führen.

Aus theoretischer Sicht sollen die drei eng miteinander verknüpften Politikbereiche in einem ersten Schritt anhand eines Institutionen-Ansatzes untersucht werden. Grundgedanke hierbei ist, Technologiepolitik als Teil eines institutionellen Arrangements aufzufassen, welches seinerseits über sog. Institutionelle Mechanismen verfügt, die sich entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung von Technologiepolitik auswirken und somit auch entsprechende Implikationen für die Subventions- und Handelspolitik schaffen.

Zu den zwei zentralen Ausprägungen solcher institutionellen Mechanismen sollen im Rahmen dieser Arbeit die aus der Staatstheorie bekannten Kategorien des Pluralismus und Korporatismus gehören, welche maßgeblich die Interessenvermittlung zwischen den in einem konkreten Politikbereich agierenden Akteure determinieren. Beide Kategorien lassen sich nach Kriterien wie "*involvierte Hauptakteure*", "*Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren*", "*Machtdifferentiale und Statusdifferenzierung*", sowie "*Rolle des Staates*" unterscheiden. Betrachtet man nun zuerst den Pluralismus, so lassen sich hinsichtlich der Hauptakteure in der Regel Handlungseinheiten identifizieren, welche sich auf überindividueller Ebene bewegen. Solche auf individueller Ebene stellen eher die Ausnahme als die Regel dar. Die Beziehungsstrukturen zwischen den einzelnen Akteuren sind durch informelle, im Hintergrund

---

<sup>5</sup> Im Bereich der Technologiepolitik besteht der Lenkungseffekt von Subventionen in der Regel darin, die hohen Forschungskosten für die Ent- bzw. Weiterentwicklung innovativer Technologien abzufedern. Dies insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass diese Kosten unabhängig von einem eventuellen Markterfolg anfallen und somit jeweils mit einem hohen Risiko verbunden sind. In der Handelspolitik dienen Subventionen der Förderung des Handels ausgewählter Produkte, welche für die ökonomische Wohlfahrt des entsprechenden Landes von zentraler Bedeutung sind.

wirkende Kräftebeziehungen gekennzeichnet, welche in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen.

Letzteres trägt auch dazu bei, dass sich zwischen den einzelnen Akteuren grundsätzlich keine vertikale Schichtung und damit verbundene Machtdifferentiale ausbilden können. Die Rolle des Staates beschränkt sich schließlich innerhalb eines pluralistischen Blickwinkels auf die eines neutralen Schiedsrichters beim Kampf der Interessengruppen. Es ist aber ebenfalls möglich, dass der Staat als eigene Interessengruppe auftritt. Bezieht man auch noch die Kategorie struktureller Aspekte für die Handlungen der Hauptakteure mit ein, zeichnet sich der Pluralismus durch eine weit gehende Ausblendung struktureller Faktoren aus. Vielmehr besteht die Tendenz zu *"stark voluntaristischen Sichtweisen des politischen Prozesses"* (Schneider, 1998).

Richtet man hingegen das Augenmerk auf den Korporatismus, so unterscheidet sich dieser zwar nicht in erster Linie hinsichtlich der Betrachtungsebene der Hauptakteure vom Pluralismus, sondern im Wesentlichen im Rahmen der übrigen Unterscheidungskriterien. Die zentralen Relationen und Beziehungen zwischen den Hauptakteuren beruhen im Gegensatz zum Pluralismus nicht auf Konkurrenz und Interessenkampf. Verhandlung und Kooperation stehen beim Korporatismus im Vordergrund, wobei auf die Verbindung von institutionalistischen Aspekten mit akteurszentrierten Interessenanalysen abgestellt wird. Was die Kategorie *"Machtdifferentiale und Statusdifferenzierung"* betrifft, liegt im Korporatismus die Betonung sowohl auf formellen als auch auf informellen institutionellen Arrangements sowie auf der hierarchischen Schichtung der politischen Akteure. Gleichzeitig findet zudem eine Erfassung der horizontalen funktionalen Differenzierung der Gesellschaft statt.

Auch der Staat nimmt innerhalb des Korporatismus eine andere Stellung ein. Anders als aus der Sicht des Pluralismus verfügt dieser über eigene, autonome Handlungskapazitäten. Er ist weder passives Instrument noch neutrale Instanz, sondern eine

*"weit gehend autonome Organisation mit Eigeninteressen, die aktiv auf die Gesellschaft einwirkt und ihr Interessenhandeln strukturiert"* (Schneider, 1998).

Strukturelle Handlungsrestriktionen spielen schließlich im Korporatismus in Form von institutionellen Arrangements eine wichtige Rolle, um interessengeleitetes Handeln in erwünschte Bahnen zu lenken.

Der institutionelle Charakter beider Kategorien kommt zum Tragen, wenn man Institutionen als

*"formale Regeln, Anpassungsprozeduren sowie standardisierte Handlungspraktiken, welche die Beziehungen von Akteuren in verschiedenen politischen und ökonomischen Bereichen strukturierten"* (Hall, 1986),

auffasst.

In Anlehnung an einen neoinstitutionalistischen Ansatz steht die Absicht im Vordergrund, Institutionen nicht als fix und exogen gegeben zu betrachten. Vielmehr soll in Abkehr von einem strukturbetonen Blickwinkel von Institutionen als endogene Variable ausgegangen werden, was die Wahrnehmung eines institutionellen Wandels ermöglicht! Bezogen auf Technologiepolitik erlaubt eine solche Herangehensweise eine Analyse dieses Politikfeldes mitsamt seinem Wandel unter Einbezug sich ändernder institutioneller Mechanismen der Interessensvermittlung.

Eine Ausarbeitung des Wandels technologiepolitisch relevanter Institutionen findet sich bei Weyer. Seinen Ausführungen zufolge lassen sich für den Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute insgesamt vier Paradigmen der Technologiepolitik identifizieren, welche jeweils für sich betrachtet ganz bestimmte institutionelle Ausprägungen aufweisen (Weyer, 1997). Dazu gehören die während dieser Periode dominierenden drei Formen der Interessensvermittlung:

Klientelismus	(1940er - 1970er Jahre)
Korporatismus	(1980er Jahre) und
Pluralismus	(ab 1990er Jahre).

Insbesondere die letzten beiden institutionellen Mechanismen werden im Rahmen dieser Arbeit relevant sein.

Unmittelbar verbunden mit der jeweils herrschenden Form der Interessensvermittlung ist die Wahl der sog. "*technologiepolitischen Instrumente*", welche sich gezielt auf die Bereiche der Subventions- und Handelspolitik auswirken. Währenddem erstere selbst als technologiepolitisches Instrument betrachtet werden kann, dient letztere insbesondere der Umsetzung technologiepolitischer Konzepte am Markt.

Gerade das Verhältnis zwischen Technologie- und Handelspolitik ist von zentraler Bedeutung, da es unweigerlich für einen Brückenschlag zwischen nationalstaatlicher und internationaler Ebene konstituierend ist. Dies gilt vor allem dann, wenn Bereiche der Hochtechnologie einer näheren Untersuchung unterzogen werden, weil diese in aller Regel innerhalb sog. Nationaler Innovationssysteme (NIS) gefördert werden, welche die Bedeutung der nationalstaatlichen Ebene im Vergleich zu anderen Technologiebereichen untermauern (Pavitt/Patel, 1996). Umsomehr stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach möglichen Wechselwirkungen zwischen institutionellen Mechanismen auf nationalstaatlicher Ebene und den zur Verfügung stehenden Kooperationsmöglichkeiten auf internationaler Ebene (Moravcsik, 1993; Putnam, 1988).

Die Logik solcher Wechselwirkungen beschreibt Robert D. Putnam in seinem 1988 erschienenen Artikel "*Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level-Games*"



(Putnam, 1988) eindrücklich. Die Grundannahme seines Ansatzes liegt in der Existenz zweier Ebenen (Level I: *zwischenstaatliche Ebene*; Level II: *Ebene nationalstaatlicher Akteure*), welche sich beide gegenseitig beeinflussen. Dabei stehen beiden Ebenen alternative Strategien offen, die sich je unterschiedlich auf die internationalen Kooperationsmöglichkeiten auswirken. Putnams Ansatz unterscheidet sich grundsätzlich von Theorien, welche entweder die Ursache auf nationaler und die Wirkung auf internationaler Ebene sehen (sog. Second-image-Ansätze<sup>6</sup>) oder umgekehrt, von Ursachen auf internationaler und Wirkungen auf nationaler Ebene (sog. Second-image-reversed Ansätze<sup>7</sup>) ausgehen. Sein Two-Level-Game-Approach betont die Simultanität beider Wirkungszusammenhänge im Hinblick auf die Erzielung konkreter Bargaining-Outcomes.

Betrachtet man Aushandlungsprozesse (bargaining processes) zwischen zwei oder mehr Verhandlungsparteien, so hängt das zu erwartende Bargaining-Outcome sowohl von den jeweiligen Präferenzspektren der einzelnen Akteure auf Level I (internationale Ebene) ab, als auch von denjenigen Präferenzspektren, die von den nationalstaatlichen Akteuren aufrecht erhalten werden. Putnam spricht deshalb auch von Level I- bzw. Level II-"Win-Sets". Ausgehend von konkreten nationalstaatlichen Arrangements führt Putnam aus,

*"we may define the win-set for a given Level II constituency as the set of all possible Level I agreements that would "win" - that is, gain the necessary majority among the constituents"* (Putnam, 1988).

Dementsprechend ist die Ausgestaltung der Level II-"Win Sets" für das Verständnis von Übereinkünften auf Level I von zentraler Bedeutung. Zum einen führen größere "Win-Sets" dazu, dass die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Übereinkünfte zunimmt. Jede erfolgreiche Übereinkunft muss im Bereich der Level II "Win-Sets" der beteiligten Parteien liegen. Demzufolge ist eine Übereinkunft nur dann möglich, wenn sich diese "Win-Sets" überlagern. Und je größer jedes einzelne "Win-Set", desto wahrscheinlicher ist die Überlagerung. Umgekehrt erhöhen umso kleinere "Win-Sets" die Wahrscheinlichkeit des Nichtzustandekommens einer Übereinkunft!

---

<sup>6</sup> Der Begriff "second-image" stammt von Kenneth Waltz und bezeichnet die national-staatliche Ebene als "Level of Analysis". Kenneth Waltz: *Man, the State and War: A theoretical Analysis* (New York, Columbia University Press, 1959).

<sup>7</sup> "Second-image-reversed" ist eine von Peter Gourevitch geprägte Bezeichnung, welche insbesondere bei der Analyse von Wirkungen internationalen Handelns auf nationalstaatliche Arrangements zur Anwendung kommt.

Weitere Vertreter dieses Ansatzes sind neben Gourevitch mit seinem Aufsatz: *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca NY, Cornell University Press, 1986), auch Ronald Rogovsky: *Commerce and Coalitions: How Trade Affects "Domestic Political Alignments"* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989), Peter Katzenstein, *"Small States and World Markets: Industrial Policy in Europe"* (Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1985), sowie Helen Milner, *"Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade"* (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1988).

Zum anderen hängt die Bedeutung der "Win-Set"-Größe auch vom Umstand ab, dass der relative Umfang der jeweiligen Level II-"Win-Sets" einen direkten Einfluss auf die Verteilung der durch eine internationale Übereinkunft zustande gekommenen Erträge hat. Demnach wirkt sich die "Win-Set"-Größe auch auf den Verhandlungsspielraum der jeweiligen Verhandlungspartner aus. Bei entsprechend kleinem "Win-Set" auf Level II erwächst der entsprechenden Regierung auf Level I die Möglichkeit, gegenüber den anderen Verhandlungsparteien Konzessionen auszuschlagen.

Gemäß den soeben gemachten Ausführungen bestimmt die "Win-Set"-Größe sowohl auf Level II wie auf Level I nicht nur den Verlauf von Bargaining-Prozessen, sondern auch das Zustandekommen konkreter Bargaining-Outcomes. Es ist deshalb von großer Relevanz, welche Faktoren bzw. Umstände für die "Win-Set"-Größe determinierend wirken. Putnam verweist auf drei Faktorkategorien, welche in diesem Zusammenhang besonders von Bedeutung sind:

1. Präferenzen und Interessen der Akteure auf Level II, sowie mögliche Koalitionen und Machtverteilungen zwischen diesen
2. Institutionen auf Level II, sowie
3. die Strategien der auf Level I verhandelnden Parteien.

Die ersten beiden Faktoren liefern den Brückenschlag zu den bereits erwähnten institutionellen Arrangements bzw. institutionellen Mechanismen auf nationalstaatlicher Ebene. Ziel dieser Arbeit ist es, den konzeptionellen Rahmen des Two-Level-Ansatzes mit staatsrechtlichen Ansätzen wie Pluralismus und (Neo-) Korporatismus zu verquicken!

Innerhalb des Two-Level-Konzepts bildet die "Win-Set"-Größe die zentralste Einschränkung für die verhandelnde Regierung, welche von einer ganzen Reihe "einheimischer" Faktoren abhängt, wie z.B. die Verteilung der einheimischen Akteurskoalitionen, die Eigenheiten der repräsentativen Institutionen sowie die von der Regierung selbst angewandten Strategien. Der Two-Level-Game Ansatz geht von der Annahme aus, dass Koalitionen auf nationalstaatlicher Ebene die Grundlage für eine Bewertung der relativen Kosten und Nutzen ausgehandelter Alternativen im Vergleich zum Status Quo darstellen und dass die Grundlage dieser Verwertung im Zuge der Analyse konstant bleibt. Gemäß Putnam spielen die Akteure auf nationalstaatlicher Ebene die zentrale Rolle innerhalb seines Modells. Zu ihnen gehören je nach zu untersuchendem Fall Interessengruppen, politische Parteien, ethnische Gruppen, bürokratische Ämter sowie einflussreiche Individuen. Moravcsik führt in Anlehnung an Putnam weiter aus:

*"The domestic constraints on policy-makers depend not only on group calculations of interests, but on their political influence" (Moravcsik, 1993).*

Weiter spielt auch die Exekutive eine zentrale Rolle. Dieser wird nämlich durchaus die Möglichkeit zugesprochen, frei und unabhängig innerhalb des einheimischen Win-Sets zu agieren. Dieser Aspekt ist insbesondere dann interessant, wenn er dazu dient, mittels konkreter Strategien der Exekutive das einheimische "*Win-Set*" zu verändern. Geht man in erster Linie davon aus, dass die Präferenzen der nationalstaatlichen Interessengruppen als konstant betrachtet werden, so widerspiegelt das "*Win-Set*" eine ganze Reihe weiterer relevanter Eigenschaften der nationalstaatlichen Arrangements, wie etwa deren institutionelle Ausgestaltung, die Art der Informationsverbreitung sowie die für die Mobilisierung zentraler Akteursgruppen verwendeten Muster, welche im Unterschied zu den Präferenzen der nationalstaatlichen Akteure als Variable aufgefasst werden sollen. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass die Exekutive in gewissen Fällen versucht, den Ausgang eines konkreten Ratifizierungsprozesses zu manipulieren.

Ein solches Vorgehen kann sich entweder auf den formalen bzw. informalen Ratifizierungsprozess beziehen oder es zielt auf eine Änderung des innerstaatlichen Gleichgewichts mittels Quersubventionierung, auf die Stärkung der Parteidisziplin, auf die selektive Mobilisierung politischer Gruppierungen sowie auf die Manipulation der mit einem Abkommen verbundenen Information ab. Je größer die Kontrolle dieser Instrumente durch die Exekutive ist und je geringer die Kosten für die Ausübung dieser Kontrolle ausfallen, umso ausgeprägter ist die Fähigkeit der Exekutive, das endgültige Abkommen entscheidend zu beeinflussen.

Die Fähigkeit der Exekutive, mögliche einschränkende Faktoren im eigenen Land zu manipulieren hängt unter anderem davon ab, wie stark die Konzentration inländischer Interessengruppen ausgeprägt ist, wie gut diese über ein allfälliges Abkommen informiert sind, inwiefern es bereits Auswirkungen von vorzeitigen Zusicherungen seitens der Exekutive an die Interessengruppen gibt und wie die konkrete institutionelle Ausgestaltung des Ratifizierungsprozesses aussieht. In Anlehnung an Olsons Ansatz kollektiven Handelns kann deshalb durchaus davon ausgegangen werden, dass Gruppen mit einer hohen Interessenskonzentration, welche durch ein Abkommen benachteiligt sind, zu entschiedenem und einflussreichen Gegnern des Abkommens werden. Genau umgekehrt verhält es sich, wenn die Kosten und die Erträge eines anstehenden Abkommens breiter gestreut sind. Denn dann verfügt die Exekutive über mehr Möglichkeiten, um unentschlossene Gruppen zu relativ geringen Kosten für sich zu gewinnen.

Auch Ungewissheit über den Inhalt eines Abkommens erhöht die Fähigkeit der Exekutive, die öffentliche Wahrnehmung gezielt durch selektive Weitergabe von Informationen zu beeinflussen. Schließlich wirkt sich auch der Grad an Flexibilität der Institutionen, welche die Ratifizierung regeln, entscheidend auf die Möglichkeiten der Exekutive aus. So kann vermutet werden, dass eine eher restriktive Ratifizierungsprozedur die Handlungsautonomie der Exekutive verstärkt einschränkt.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Ebene noch weiter, stellen sich weitere Fragen: welchen Einfluss haben nationalstaatliche Einschränkungen auf den Erfolg und die Verteilungseffekte internationaler Verhandlungen? Durch welche Art der Manipulation "einheimischer" und "fremder" "Win-Sets" können die entsprechenden Exekutiven Gewinne auf internationaler Ebene erzielen? Im Rahmen dieser Arbeit ist jedoch vor allem die Frage zentral, wie Faktoren auf nationalstaatlicher Ebene die Fähigkeit von Regierungen beeinflussen, auf internationaler Ebene glaubwürdige Drohungen auszusprechen sowie Abkommen abzuschließen.

Putnam weist in seinem Artikel von 1988 darauf hin, dass sich das Resultat internationaler Verhandlungen aus der Größe der jeweiligen nationalstaatlichen "Win-Sets" ableiten lässt. Große "Win-Sets" erhöhen demnach die Anzahl potentiell möglicher Abkommen und vermindern die Wahrscheinlichkeit, dass Staaten von denjenigen Abkommen abweichen werden, welche sie bereits abgeschlossen haben. Eine solche Ausgangslage würde eine internationale Übereinkunft wahrscheinlicher erscheinen lassen. Putnam geht noch einen Schritt weiter und setzt die relative Größe der entsprechenden "Win-Sets" auf der Ebene des Nationalstaates mit der Verteilung der gemeinsamen Erträge aus der internationalen Übereinkunft in Beziehung. Moravcsik bezieht sich ebenfalls auf diesen Aspekt und führt dazu aus:

*"Assuming that both sides have an interest in reaching agreement a differential in the relative size of the Win-Sets shifts the distribution of costs and benefits in favor of the player with the more constrained Win-Set. While the traditional view is that internal divisions weaken a state's bargaining position, the two-level-games approach suggests that divisions may under some circumstances strengthen it" (Moravcsik, 1993).*

Wie bereits angedeutet bietet sich der Exekutive die Möglichkeit an, die "Win-Set"-Größe im eigenen Land zu bestimmen. Die von Putnam als "Tying Hands" bezeichnete Strategie zielt darauf ab, das "Win-Set" im eigenen Land einzuschränken. Die dahinterliegende Absicht besteht in der Dokumentation einer beschränkten Kompromissfähigkeit im eigenen Lande gegenüber den anderen, an den Verhandlungen beteiligten Parteien. In umgekehrter Richtung hingegen wirkt die Strategie "Cutting Slack", welche der Vergrößerung des eigenen "Win-Sets" dienen soll. In einem solchen Falle soll die eigene Kompromissfähigkeit erhöht werden, um eine internationale Übereinkunft zu ermöglichen, die ansonsten gescheitert wäre.

Schließlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass einer Regierung grundsätzlich die Möglichkeit offensteht, auf die nationale Ebene anderer Verhandlungsteilnehmer einzuwirken. Dies geschieht entweder durch sog. "Target linkages", indem besonders einflussreichen Interessengruppierungen im Ausland gezielte Unterstützung bzw. Vorteile angeboten werden,

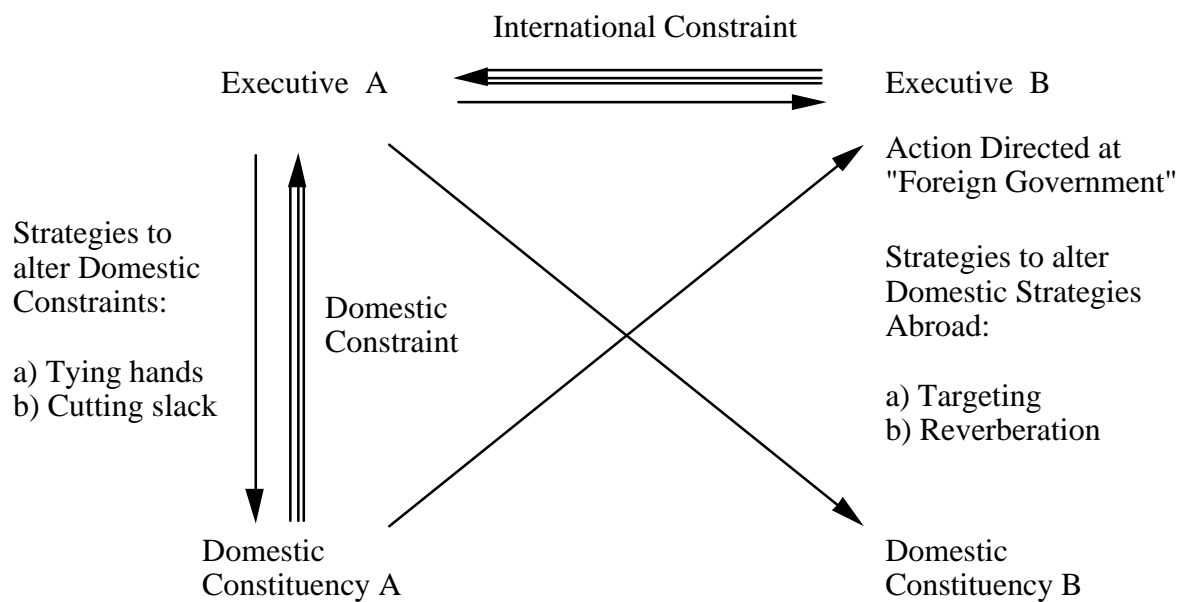
oder durch "*Reverberation*", womit insbesondere die Herbeiführung einer Änderung der Erwartungen ausländischer Interessengruppen hinsichtlich eines Abkommens verbunden ist. Moravcsik macht darüber hinaus deutlich, dass die Wahl einer der beiden Strategien im Wesentlichen von der Art des Verhandlungsgegenstandes abhängt. So sei es bei Verhandlungen über öffentliche Güter wahrscheinlicher zur "*Reverberation*"-Strategie und bei solchen über private Güter zur "*Target-Linkage*"-Strategie zu greifen. Anders sieht es jedoch aus, wenn internationale Verhandlungen durch gegenseitige Drohungen geprägt sind (sog. *Coercive bargaining*). In solchen Fällen geht von einer Drohung eine Vergrößerung des "*Win-Sets*" aus, was die Kosten einer Nicht-Übereinkunft erhöht. Zudem ist die Effektivität einer solchen Drohung umso größer, je mächtiger die heimischen Interessengruppen sind, welche durch die von außen kommende Drohung ins Visier genommen werden. Hierzu führt Moravcsik weiter aus:

*"The two-level-games approach implies that the credibility of a threat depends in part on the assurance that it would be carried out which increases with the extent of domestic support for executing the threat. The more powerfull the group disadvantaged at home by a threat, the less credible and sustainable it will be"* (Moravcsik, 1993).

Die soeben gemachten Ausführungen mögen den Eindruck erwecken, nur die Regierung eines Landes sei im Stande hinsichtlich internationaler Verhandlungen als aktiv handelnder Akteur aufzutreten. Putnam's Ansatz sieht jedoch vor, auch den jeweiligen Interessengruppen auf nationalstaatlicher Ebene Möglichkeiten eigener Strategien, welche mit denjenigen der Exekutive vergleichbar sind, einzuräumen. So können sich z.B. sog. Transnationale Allianzen zwischen einheimischen Gruppierungen in mehreren Ländern bilden, um durch Kooperation und Austausch politischer Ansichten anderen heimischen Gruppierungen bzw. Opposition seitens der eigenen Regierung entgegenzuwirken. Die Bürokratie sowie weitere staatliche Akteure haben ebenfalls die Möglichkeit als Interessengruppen aufzutreten und transgouvernementale Allianzen zu bilden. Als letzte Strategie bietet sich noch an, dass einheimische Gruppierungen versuchen, die Unterstützung einer fremden Regierung entweder zu stärken oder auszuhöhlen.

Alle erwähnten Strategien sowohl aus Sicht der Regierung als auch aus Sicht der jeweils nationalstaatlichen Akteure bzw. Interessengruppen lassen sich in nachfolgender Abbildung 1 darstellen.

Abb. 1: Gesamtüberblick möglicher Strategien



Quelle: Moravcsik, 1993; Putnam, 1988.

In einem letzten Schritt soll der für diese Arbeit relevante theoretische Bezugsrahmen um theoretische Überlegungen erweitert werden, welche sich vornehmlich unterschiedlichen Formen der Kooperation auf internationaler Ebene widmen. Der Hintergrundgedanke hierbei ist, die soeben dargestellten Beziehungen zwischen nationalstaatlicher und internationaler Ebene mit Kategorien distributiver Verhältnisse zu verquicken, welche für die Art von Kooperationsformen auf internationaler Ebene ausschlaggebend sind.

Im Bereich der internationalen Beziehungen lassen sich bei der Frage nach den Kooperationsmöglichkeiten zwischen Staaten drei Kategorien unterscheiden:

- a) Unilateralismus
- b) Bilateralismus
- c) Multilateralismus

Diese sich auf einem Kontinuum befindenden Kategorien (Beukel, 1998) stehen für verschiedene Grade an Kooperation. Deren höchste Form wird dabei durch den Multilateralismus repräsentiert, der sich gemäß Beukel, in Anlehnung an Ruggie, wie folgt beschreiben lässt:

*"The distinctive feature of multilateralism is the practice of coordinating states' policies in groups of three or more on the basis of certain principles of ordering relations among those states, that is, norms exhorting general modes of relating to*

*other states by specifying appropriate conduct for classes of actions or issue areas"* (Beukel, 1998).

Am anderen Ende des Kontinuums befindet sich der Unilateralismus, welcher ganz im Gegensatz zum Multilateralismus das Recht eines souveränen Staates betont, politische Entscheidungen von Fall zu Fall auszuwählen, welche primär durch individuelle Präferenzen und situationsbedingte Bedürfnisse bestimmt sind. Der Unilateralismus stellt somit den geringsten Grad an Kooperation dar. Zwischen Unilateralismus und Multilateralismus befindet sich die Kategorie des Bilateralismus. Diese lässt sich am besten dadurch definieren, indem man zunächst zwei weitere Eigenschaften des Multilateralismus näher ins Auge fasst. Caporaso und Ruggie führen neben der allgemeinen Definition von Multilateralismus auch noch die Eigenschaften der *"Unteilbarkeit"* und der *"diffusen Reziprozität"* ein (Caporaso, 1993; Ruggie, 1992). Unteilbarkeit bezieht sich dabei auf den Aspekt eines breiten Spektrums, über welches die Kosten und der Nutzen einer gegebenen Handlung verteilt werden. Diffuse Reziprozität widerspiegelt eine bestimmte Erwartungshaltung unter den Staaten, welche davon ausgeht, dass bei einer Übereinkunft der Nutzen in etwa gleich verteilt und in der langen Frist konstant sein wird. Ausschlaggebend ist hierbei die Erwartung eines langfristigen, sich über mehrere Sachbereiche erstreckenden Nutzens, über den nicht immer wieder von Neuem verhandelt werden muss. Entscheidend hinsichtlich Multilateralismus ist zudem, was Beukel in der oben angeführten Definition bereits angeführt hat. Das bloße Zusammentreffen dreier oder mehr Parteien zu einem Aushandlungsprozess machen an sich noch nicht Multilateralismus aus. Erst wenn sich die beteiligten Parteien auf gemeinsame Ordnungsprinzipien einigen, welche die Beziehungen zwischen ihnen regeln, kann von Multilateralismus gesprochen werden. In der Regel werden diese Ordnungsprinzipien durch internationale Institutionen vertreten, wie etwa durch die WTO im Bereich internationalen Handels.

Der Bilateralismus unterscheidet sich nun eben gerade hinsichtlich Unteilbarkeit und diffuser Reziprozität vom Multilateralismus, da er weder das Prinzip der Unteilbarkeit noch dasjenige diffuser Reziprozität erfüllt. Vielmehr verkörpert Bilateralismus einerseits Teilbarkeit, weil die Kosten und der Nutzen aufgrund der Segmentierung der zwischenstaatlichen Beziehungen eben nur auf zwei *"Pole"* verteilt werden und andererseits spezifische Reziprozität, welche sich in der kurzen Frist abspielt und laufend nach einer Erneuerung der Übereinkunft verlangt.

Es scheint mir an dieser Stelle angebracht, den Begriff des Multilateralismus einer näheren Betrachtung zu unterziehen. *"Multilateralismus"* ist nicht gleichbedeutend mit *"multilateral"*. Multilaterale Institutionen konzentrieren sich auf Elemente formaler Organisation im Bereich internationaler Beziehungen, die sich durch eine permanente Ortsgebundenheit, klar abgrenzbare Hauptsitze und feste Belegschaften auszeichnen. Die

Institution des Multilateralismus mag zwar unter Umständen in spezifischen Organisationen zum Ausdruck kommen, doch ist seine Bedeutung tief greifender.

Caporaso bewertet die Institution des Multilateralismus wie folgt:

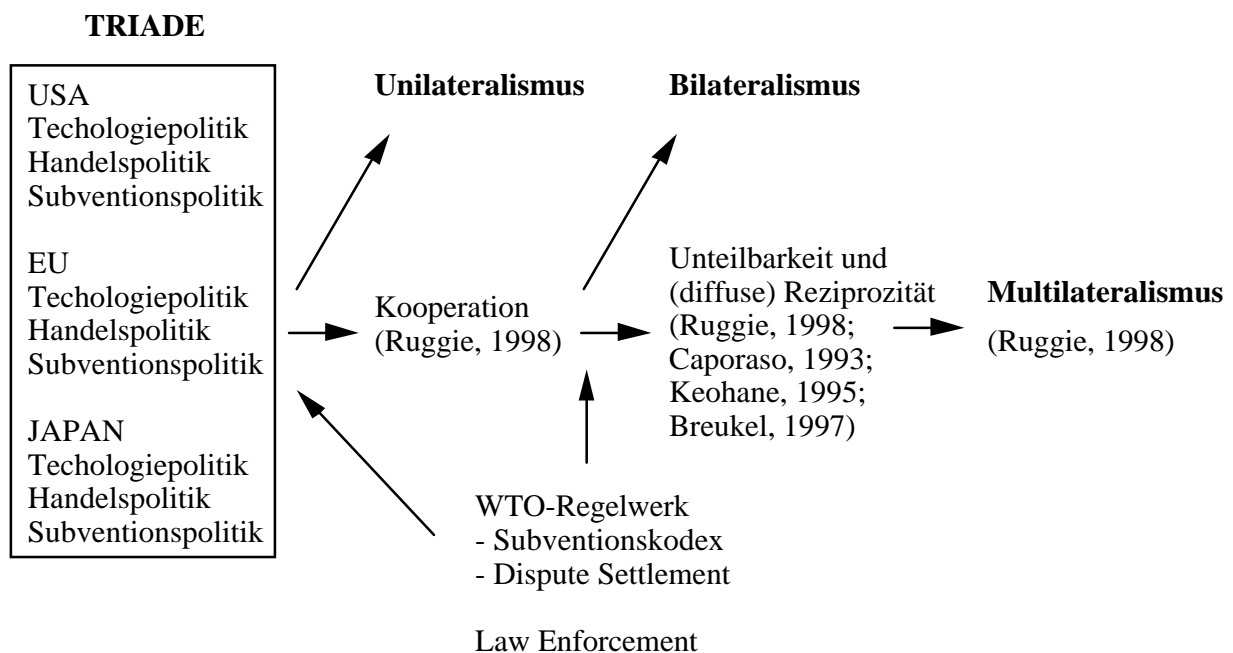
*"The institution of multilateralism is grounded in and appeals to the less formal, less codified habits, practices, ideas, and norms of international society"*  
(Caporaso, 1993).

"Multilateralismus" trägt im Gegensatz zum Begriff "multilateral" den Gedanken in sich, dass sich sämtliche Aktivitäten im zwischenstaatlichen Bereich auf einer universellen Grundlage abspielen, zumindest für Staaten, welche aufgrund ihrer Interessenkonstellationen eine relevante Gruppe bilden. Multilateralismus kann dabei auf zweierlei Arten aufgefasst werden. Einerseits als Anspruch, wie die Welt in Wirklichkeit funktioniert, andererseits als normative Kategorie, welche festlegt, wie zwischenstaatliche Beziehungen auszusehen haben. Caporaso vertritt dabei die Auffassung, Multilateralismus sei eine Ideologie, welche für die Förderung multilateraler Aktivität geschaffen wurde.

Diese abschließende Bemerkung Caporasos führt direkt zur zentralen Fragestellung meiner Arbeit. Betrachtet man die jeweils eigenständige Technologie-, Handels- und Subventionspolitik der USA, der EU und Japans als Ausgangspunkt, so stellt sich die Frage, welchen Kooperationsgrad die drei Untersuchungsobjekte bei Konflikten innerhalb der entsprechenden politischen Bereiche bevorzugen werden. Ob Unilateralismus, Bilateralismus oder Multilateralismus als Norm für die Konfliktbewältigung herangezogen werden, soll auch unter Miteinbezug des WTO-Regelwerkes (Subventionskodex, Dispute Settlement, Law Enforcement) als konkrete Form einer multilateralen Institution untersucht werden. Mit Bezug auf Caporasos Auffassung von Multilateralismus kann man sich an dieser Stelle die Frage stellen, inwiefern nicht gerade das WTO-Regelwerk zwar einerseits als multilaterale Institution eine konstituierende Wirkung auf Multilateralismus als Norm haben kann, andererseits aber diesen eher untergräbt. Abbildung 2 fasst die soeben ausgeführten Überlegungen graphisch zusammen.



Abb. 2: Formen der Kooperation auf internationaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung

Die soeben ausgeführten theoretischen Ansätze bilden die Grundlage für die Formulierung der Hypothesen, welche im Zusammenhang mit der Frage nach den Determinanten technologiepolitisch motivierter Handelskonflikte zwischen den Mitgliedern der Triade überprüft werden sollen. Kernelement bei der Bildung der zentralen Hypothesen ist die "Win-Set"-Größe, die einerseits durch konkrete Faktoren bestimmt wird und andererseits hinsichtlich des "Bargaining-Outcome" konstituierend wirkt. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass mit wachsendem "Win-Set" die Kooperationsbereitschaft auf internationaler Ebene zwischen den beteiligten Parteien zunimmt, was auch die Wahrscheinlichkeit multilateraler Outcomes erhöht. Neben einer positiven Beziehung zwischen großem "Win-Set" und den beiden Kategorien "diffuse Reziprozität" und "Unteilbarkeit" wächst mit einer Zunahme des "Win-Sets" auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich die beteiligten Parteien hinsichtlich ihrer gegenseitigen Beziehungen im Verlauf des Bargaining-Prozesses auf eine gemeinsame Ordnung einigen und somit sämtliche Bedingungen für Multilateralität erfüllen.

Bei progressiver Abnahme des "Win-Sets" steigt hingegen die Wahrscheinlichkeit sowohl von "striker Reziprozität" als auch von "Teilbarkeit". Kleine(re) "Win-Sets" lassen demnach also eher bilaterale Outcomes vermuten. Sollte schließlich ein "Win-Set" so klein sein, dass es zu überhaupt keiner Überlagerung mit "Win-Sets" anderer beteiligter Parteien kommt, besteht die Gefahr einer "Nicht-Übereinkunft". In einer solchen Situation können sich die betroffenen Parteien leicht auf eine unilaterale Ebene zurückziehen, insbesondere dann, wenn die Kosten einer "Nicht-Übereinkunft" für die Akteure auf nationalstaatlicher Ebene (Level II) gering sind. Damit sind wir bei den Faktoren angelangt, welche die "Win-Set"-Größe beeinflussen.

Diesbezüglich zentrale Determinanten sind unter anderem die verschiedenen Formen der Interessenvermittlung zwischen den Level II-Akteuren.

Im Rahmen des Pluralismus ist die Wahrscheinlichkeit einer Reduzierung des "*Win-Sets*" geringer. Die dahintersteckende Überlegung geht davon aus, dass die dem Pluralismus fehlenden Machtdifferentiale und das weit gehende Fehlen von vertikaler Schichtung eine Konzentration der Interessen der nationalstaatlichen Akteure verringert und dementsprechend eine Reduzierung des "*Win-Sets*" weniger wahrscheinlich macht. Zudem verfügt der Staat innerhalb eines pluralistischen Arrangements in eher geringem Maße über die Möglichkeit, das Interessenhandeln der übrigen Level II-Akteure zu strukturieren, was sich in einer geringeren Interessenkonzentration äußern kann. Dies führt zu einer an langfristiger Verteilung der Kosten und Nutzen und an einer auf generalisierten Prinzipien abstellenden Übereinkunft interessierten Level II-Akteurschaft, welche eine multilaterale Übereinkunft wahrscheinlicher erscheinen lässt.

Der (Neo-) Korporatismus führt hingegen mit seinen strukturellen Handlungsrestriktionen und der hierarchischen Schichtung der nationalstaatlichen Akteure eher zu einer Zunahme der Interessenkonzentration. Untermauert wird diese Sichtweise durch den Staat, der innerhalb eines korporatistischen Arrangements mittels Strukturierung Einfluss auf die "*Selektion*" bzw. "*Zulassung*" bestimmter Interessen nehmen kann.

Von diesen Überlegungen ausgehend kann vermutet werden, dass bei (neo-) korporatistischer Interessenvermittlung die Wahrscheinlichkeit kleiner "*Win-Sets*" zunimmt. Darüber hinaus spielt auch der Faktor der Distribution der Kosten bzw. Nutzen einer allfälligen internationalen Übereinkunft eine zentrale Rolle. So tendiert der (Neo-) Korporatismus dazu, in Anlehnung an die bereits erwähnte Interessenkonzentration, den Nutzen einer Übereinkunft auf relativ wenige zentrale und die Kosten auf die übrigen beteiligten Akteure zu verteilen. Dementsprechend sind die beteiligten Akteure an einer kurzfristigen Verteilung der Kosten und Nutzen einer folglich spezifischen Übereinkunft interessiert, was zusammen mit einer Reduktion des "*Win-Sets*" zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit bilateraler Konfliktbewältigung führt.

Weitere Determinanten der "*Win-Set*"-Größe sind neben den Kategorien des Pluralismus und (Neo-) Korporatismus, welche gemäß Putnam die Präferenzen- und Interessenvermittlung zwischen den Akteuren auf Level II sowie mögliche Koalitionen und Machtverteilungen zwischen diesen regeln, die Institutionen auf Level II. Zu diesen sollen im Rahmen dieser Arbeit insbesondere die Ausgestaltung des Ratifizierungsprozesses hinsichtlich internationaler Abkommen sowie die Formation der Exekutive gezählt werden. Betrachtet man den Ratifizierungsprozess, so kann davon ausgegangen werden, dass mit steigender Striktheit desselben die Größe des "*Win-Sets*" abnimmt, was wiederum die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens eines "*Bargaining-Outcomes*" reduziert. Auch die Regierungsformation

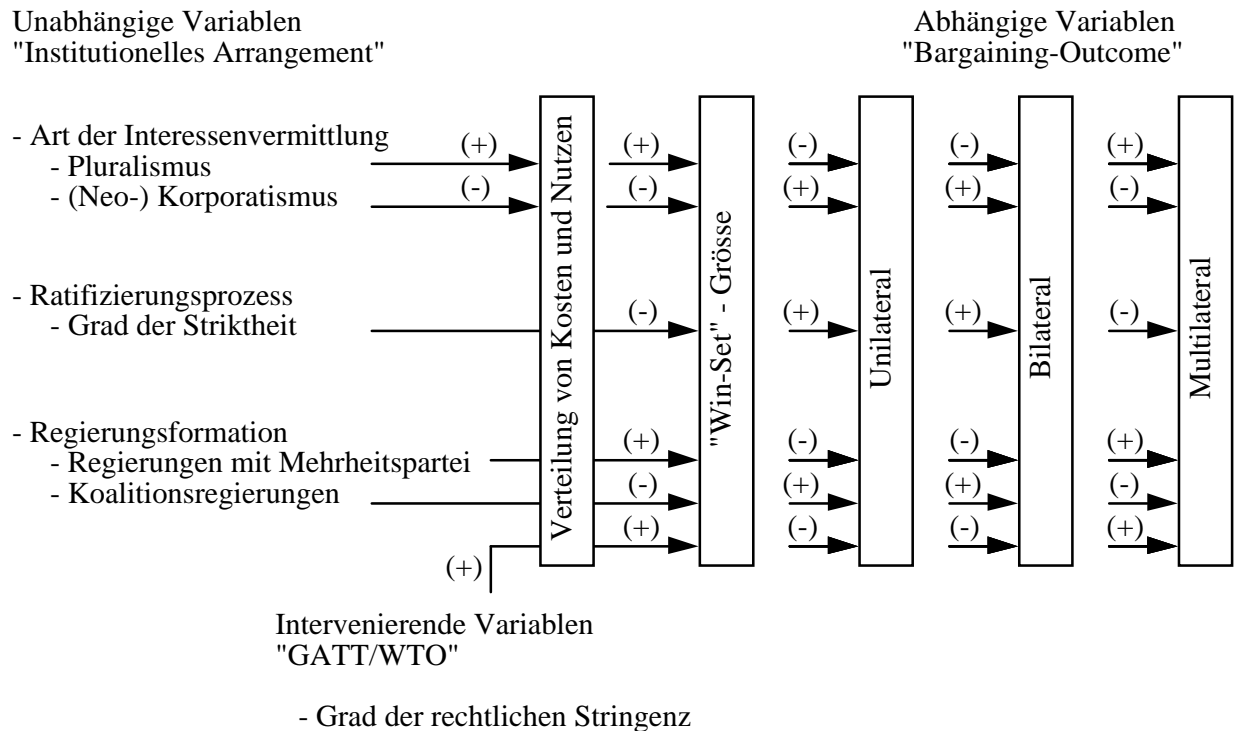
trägt wesentlich zur Größe des "Win-Sets" bei. Besteht diese aus einer einzigen Regierungspartei, so führt eine mit größerer Wahrscheinlichkeit verbundene verstärkte Regierungsdisziplin zu einem größeren "Win-Set" als bei Koalitionsregierungen mit relativ geringerer Regierungsdisziplin.

Schließlich bleibt noch zu beachten, dass das zu erwartende "*Bargaining-Outcome*" auch wesentlich von internationalen Institutionen abhängt, welche je nach institutioneller Ausgestaltung und dementsprechend ihrer Stellung gezielt Einfluss auf den Verlauf von internationalen Verhandlungen nehmen können. Im Rahmen des in dieser Arbeit zu behandelnden Themas sticht wie bereits dargelegt die Rolle des GATT bzw. der WTO hervor. Ihre institutionelle Ausgestaltung hat sich seit der Gründung des GATT wesentlich verändert. Insbesondere die beiden Kategorien "*Dispute Settlement*" und "*Law Enforcement*" sahen sich spätestens seit der Gründung der WTO mit einem tief greifenden Wandel<sup>8</sup> konfrontiert. Die damit einhergehende Zunahme der rechtlichen Stringenz der WTO lässt vermuten, dass internationale Verhandlungen zunehmend einen multilateralen Charakter aufweisen. Dementsprechend lässt sich die Hypothese aufstellen, wonach mit zunehmender rechtlicher Verbindlichkeit einer multilateralen Institution einerseits die Kosten der Beibehaltung einer unilateralen Konfliktbewältigung steigen und andererseits die Wahrscheinlichkeit einer langfristigen und gleichmäßigen Verteilung der Kosten und Nutzen einer Übereinkunft zunimmt, was eine multilaterale Konfliktbewältigung verstärkt erwarten lässt. Abbildung 3 fasst die dargelegten Wirkungszusammenhänge zusammen.

---

<sup>8</sup> Der Begriff "Wandel" soll an dieser Stelle ebenfalls eine neoinstitutionalistische Betrachtungsweise zum Ausdruck bringen, gemäß welcher Institutionen nicht als fest gegebene, strukturelle Faktoren aufzufassen sind.

Abb. 3: Überblick der Wirkungszusammenhänge



Quelle: Eigene Darstellung

Ziel dieser Arbeit ist es, den Verlauf von Konflikten zwischen den USA und der EU im Bereich der Luftfahrt sowie zwischen den USA und Japan im Bereich der Telekommunikation anhand des dargestellten theoretischen Instrumentariums zu untersuchen. Ich möchte dabei darauf hinweisen, dass der Verlauf eines Konfliktes nicht zwingend direkt mit unilateraler, bilateraler oder multilateraler Konfliktbewältigung endet. Vielmehr kann ein Konfliktverlauf auch als Pfad aufgefasst werden, entlang welchem sich uni-, bi- und multilaterale Arrangements in unterschiedlicher Reihenfolge ablösen, bevor es zu einer endgültigen Lösung kommt.

Im folgenden Abschnitt möchte ich kurz auf die beiden aktuellen Fälle eingehen, welche Ausgangspunkt für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit sind.

Dabei handelt es sich um das Verhältnis zwischen Japan und den USA hinsichtlich des technologischen Vorsprungs Japans im Bereich der UMTS-Technologie innerhalb des mobilen Telekommunikationsbereiches sowie um das Verhältnis zwischen den USA und der EU hinsichtlich des Baus des europäischen Großraumflugzeugs Airbus A380.

## 4. Aktuelle Fallbeispiele

### 4.1 Fall I: Japans technologischer Vorsprung im Bereich der mobilen Telekommunikation sowie Japans technologiepolitische Eigenschaften als mögliche Besorgnisquelle bei den übrigen Mitgliedern der Triade

Zur Untersuchung von technologie- sowie handelspolitischen Konflikten zwischen den Mitgliedern der Triade bietet sich als erster Hochtechnologiebereich der Telekommunikationssektor an. Dieser befindet sich zur Zeit bei den Festnetzen, aber vor allem bei der mobilen Telefonie, in einem sehr dynamischen Entwicklungsprozess. Im Folgenden soll deshalb das Augenmerk ausschließlich auf den mobilen Telekommunikationssektor gerichtet werden.

Mit der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte im Verlauf der 1990er Jahre fand eine Trennung zwischen den ursprünglich staatlichen Festnetz- und späteren Mobilfunkbetreibern und solchen, die sich nur der Infrastruktur der ehemaligen Monopolisten bedienen, statt. Weitere Akteure auf den Telekommunikationsmärkten sind die sog. Ausrüster, welche die Mobilfunkbetreiber mit den entsprechenden Kommunikationstechnologien beliefern. Die Entwicklung der Mobilfunktechnologien hat bisher dazu geführt, dass vor allem die Ausrüster in den USA, in Europa und in Japan bisher eigene Wege bei der Ausarbeitung von Übertragungsstandards gingen. So benutzen die meisten Handies in Europa das Global System for Mobile Communications (GSM), in Japan gibt es das so genannte PDC, und in den USA mehrere unterschiedliche Netze.

Die stark zunehmende Zahl von Handybenützern hat indessen für zwei Entwicklungen gesorgt: erstens besteht der Wunsch nach immer höheren Übertragungsraten, wie sie etwa durch GSM Phase 2+, durch High Speed Circuit Switched Data (HSCSD), durch das General Packet Radio System (GPRS) oder durch das Enhanced Data GSM Environment (EDGE) geboten werden. Zweitens wird das Verlangen nach einem einheitlichen Übertragungsstandard immer stärker. Hier hat sich insbesondere die Übertragungstechnologie der dritten Generation (3G) hervor getan. Die auch unter der Bezeichnung "*Universal Mobile Telephone Service*" (UMTS) bekannte Technologie soll es in Zukunft ermöglichen, einen einheitlichen Mobilfunkstandard zu gewährleisten, wobei auch die Übertragungsraten noch einmal deutlich gesteigert werden sollen.

Im Jahre 1999 war man sich noch nicht vollständig im Klaren, ob UMTS wirklich weltweit zur Anwendung kommen werde. Dies hing unter anderem damit zusammen, dass die US-Firma Qualcomm einen anderen 3G-Standard, nämlich CDMA-2000 entwickelt hatte und diesen in den USA mittels massiver Lobbyarbeit politisch durchzusetzen versuchte. CDMA (Code Division Multiple Access) wollte wie auch W-CDMA (Wideband Code Division Multiple Access), die Funkschnittstelle von UMTS das Problem, ein bestimmtes Frequenzband möglichst vielen Mobilteilnehmern gleichzeitig zur Verfügung zu stellen, lösen. Gegen Mitte

1999 entschied sich Qualcomm, ihre Patente zu CDMA der finnischen Firma Ericsson zu verkaufen, welche ihrerseits selbst auf eigene CDMA-Patente pochte, womit ein langjähriger Patentstreit zwischen Qualcomm und Ericsson beendet werden konnte.

Doch ändert auch dieser Umstand nichts an der Tatsache, dass die Vereinigten Staaten im Mobilfunkbereich den Europäern und den Japanern technologisch wie auch im Bereich der Infrastruktur hinterher hinkten. Gerade Japan belegt sowohl beim infrastrukturellen Ausbau als auch bei der technologischen Reife von UMTS eine Spitzenposition. Unterstrichen wird dies insbesondere durch den neuen und bereits erfolgreich eingeführten mobilen Internet-Zugang "*i-mode*" sowie durch die bald bevorstehende Einführung von UMTS in Japan, auch wenn die Erwartungen an die einstmals versprochenen Übertragungsraten vorerst noch zurückgeschraubt werden müssen (NZZ-Artikel, 12.12.2000). Eng mit diesem japanischen Vorsprung ist der Telekommunikationsausrüster NTT-DoCoMo verbunden. Dieser wird zu 67% durch den teilprivatisierten Telekommunikationsriesen Nippon Telegraph and Telephone (NTT) kontrolliert, der immer noch stark von politischen Interessen durchsetzt ist. Dennoch, oder gerade deshalb gehen sowohl ein Marktanteil von 58% im Mobiltelefonie-Geschäft als auch "*i-mode*" auf das Konto von NTT-DoCoMo.

In Europa lässt die UMTS-Technologie noch auf sich warten. Ausschlaggebend hierfür waren die sehr teuren UMTS-Lizenzkäufe der Mobilfunkbetreiber in Frankreich, Großbritannien und Deutschland, welche nun für die infrastrukturellen Beschaffungen (neue Antennen, neue Basisstationen usw.) mit finanziellen Engpässen zu rechnen haben. Gemäß den Ausführungen der Forrester Research B.V.-Analystin Michelle de Lussanet (NZZ-Artikel, 29.5.2001a) muss ein großes europäisches Land pro Betreibergesellschaft mit mehr als 10 Milliarden Euro für UMTS rechnen. Diese finanzielle Belastung wird von den Mobilfunkausrüstern zum Anlass genommen, in derzeit vielen Fällen Infrastruktur-Projekte in einem langfristig nicht tragbaren Ausmaß zu finanzieren,

*"während Europas Ausrüster bis jetzt meistens noch relativ vorsichtig vorgehen, haben die amerikanischen Anbieter angefangen, Kredite über mehr als 100% der Projekt-Aufwendungen zu sprechen. Sie wollen in Europa Fuß fassen, da sie bisher wegen der Unterschiede in den Mobilfunkstandards zwischen Europa und den USA auf dem alten Kontinent nur mangelhaft vertreten waren"* (NZZ-Artikel, 29.5.2001b).

Sollten diese finanziellen Strapazen weiter andauern, so wird ein drastischer Rückgang der Zahl der Mobilfunkbetreiber sowie der Ausrüster unausweichlich sein. Resultat wäre dann ein durch ein Oligopol geprägter Telekommunikationsmarkt, welcher den Telekommunikationstechnologien wiederum strategischen Charakter verleihen würde. Letzteres hätte

insbesondere für nationalstaatliches Engagement im Bereich der Technologie- und Handelspolitik und dementsprechend auch im Bereich der Subventionspolitik Folgen.

Was das Verhältnis zwischen Japan und Europa anbelangt, zeichnet sich zunehmend eine Kooperationsbereitschaft zwischen den jeweiligen Ausrüstern ab. So kam Mitte des Jahres 2000 eine strategische Allianz zwischen der japanischen NTT-DoCoMo und der niederländischen KPN-Mobile (NZZ-Artikel, 13.7.2000) zustande, welche beabsichtigt, beim Aufbau des mobilen Multimedia-Geschäftes in Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Belgien Fuß fassen zu können. Gemäß den Worten des KPN-Präsidenten Paul Smits ermögliche die Allianz eine

*"aggressive paneuropäische Strategie für Mobilfunk-Applikationen der dritten Generation"* (NZZ-Artikel, 13.7.2000).

Für NTT-DoCoMo eröffnet sich auf diese Weise die Möglichkeit, die bereits in Japan erprobte UMTS-Technik in Europa für den Aufbau von 3G-Netzen einzusetzen und sich auf diese Weise als weltweit aktives Unternehmen zu positionieren. Wie sich die Europäische Union diesbezüglich verhält ist zurzeit noch offen. Fest steht, dass auch andere europäische Ausrüster die Kooperation mit Japan suchen, wie dies die UMTS-Kooperation zwischen der französischen Alcatel und Fujitsu zeigt (NZZ-Artikel, 3.5.2000).

Ein wenig anders sieht es dagegen beim Verhältnis zwischen den USA und Japan aus. Die USA hegen insbesondere Besorgnis um die Beschaffungsprinzipien der Telekommunikations-Unternehmen in Japan. Die amerikanische Seite fordert weitere Öffnungsschritte des japanischen Telekommunikationsmarktes für ausländische, insbesondere amerikanische Ausrüster.

Bereits seit 1980 besteht zwischen den USA und Japan ein bilaterales NTT-Abkommen, welches eine stetige Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten amerikanischer Telekom-Anbieter zum japanischen Markt zum Ziel hat. Nach Ablauf dieses Abkommens am 1. Juli 2001, ließ der aktuelle amerikanische Handelsbeauftragte Robert B. Zoellick in einer Pressemitteilung seines Büros (Office of the USTR Press Release, 21. Juni 2001) verlauten, die USA würden das bilaterale NTT-Abkommen mit Japan nicht verlängern, da es in diesem Bereich beträchtliche Fortschritte gegeben habe. Dennoch würden die USA weiterhin ein enges "*Monitoring*" der NTT-Einkäufe sowie der Einkaufspraktiken in enger Zusammenarbeit mit der US-Industrie betreiben.

Aus der Sicht des Autors bleibt aber die Beschaffungsprozedur der japanischen NTT-Unternehmung, insbesondere der Nippon Telegraph and Telephone Corporation selbst, problematisch. Bei der Betrachtung der Beschaffungsprozedur von Nippon Telegraph and Telephone fällt auf, dass sich diese nicht wesentlich von den übrigen Beschaffungsmodalitäten

sowohl staatlicher als auch privater Unternehmungen unterscheidet (Briefwechsel zwischen der amerikanischen und der japanischen Regierung vom 1. Juli 1999 hinsichtlich des NTT-Agreements). So werden unter anderem als Kriterien für die Ausschreibung von Beschaffungen ökonomische und technische Anforderungen an die jeweils angebotenen Produkte aufgelistet. Es stellt sich nun die Frage, wie japanische NTT-Unternehmungen Angebote amerikanischer Firmen berücksichtigen sollen, wenn deren angebotenen Technologien denjenigen japanischer Firmen unterlegen sind. Verschärft würde ein solcher Umstand, wenn der technologische Vorsprung japanischer Firmen im Telekommunikationsbereich womöglich auf massive staatliche Unterstützung, durch welche Japans Telekommunikationsindustrie bis heute gekennzeichnet ist, beruhte.

Offen bleibt also die Frage, ob die USA auch weiterhin auf eine Neuauflage des bilateralen Abkommens mit Japan im NTT-Bereich verzichten werden, oder ob sie sich dazu veranlasst sehen werden, das Abkommen neu auszuarbeiten und es eventuell zu verschärfen. Gemäß den heutigen Gegebenheiten auf dem weltweiten Telekommunikationssektor wäre womöglich eine multilaterale Übereinkunft denkbar, in welcher auch die Europäische Union sowie weitere, an den neuen technischen Gegebenheiten des mobilen Telekommunikationsbereichs gebundenen Staaten, vertreten wären.

#### **4.2 Fall II: Der Airbus A380. Neue Belastungsprobe für das amerikanisch-europäische Verhältnis?**

Wie in der Einleitung angedeutet, zählt der Sektor des zivilen Flugzeugbaus zu den zentralen Bereichen der Hochtechnologie. Eines der prominenten Merkmale von Hochtechnologie liegt in ihrer mehr oder weniger starken "*Instrumentalisierung*" insbesondere durch die westlichen Industrienationen, welche sich damit einerseits nationales Prestige, andererseits ökonomische Wohlfahrt und strategische Wettbewerbsvorteile sichern wollen. Die Wahrscheinlichkeit einer strategischen Nutzung von Hochtechnologie scheint gerade im zivilen Flugzeugbau überdurchschnittlich groß zu sein, da dieser Sektor heute im Bereich der Großflugzeuge ausschließlich von zwei Anbietern, nämlich Boeing und Airbus, bestimmt wird. Besonders in solchen oligopolartigen Märkten stellt strategisches Verhalten der beteiligten Akteure den Normalfall dar. Im Extremfall, bei nur noch zwei miteinander in Konkurrenz stehenden Firmen, ist sich jeder Akteur im Klaren, dass die jeweiligen Gewinne nicht nur von seinem eigenen Verhalten, sondern auch von demjenigen seines Konkurrenten abhängen. Verschärft wird dieser Umstand durch den Staat, welcher die Ausgangssituation und damit die möglichen Züge der Akteure im strategischen Spiel zwischen den Oligopolisten variieren kann. Zu denken sei hier insbesondere an verschiedene Formen der Export-subventionierung sowie der spezifischen Subventionierung von Forschung und Entwicklung. Letzteres scheint gerade



vor dem Hintergrund problematisch, dass im Bereich der Hochtechnologie und somit auch im Sektor des Flugzeugbaus die Lerneffekte<sup>9</sup> äußerst stark ausgeprägt sind.

Der Titel dieses Abschnittes nimmt bereits vorweg, dass das amerikanisch-europäische Verhältnis im Bereich des zivilen Flugzeugbaus nicht erst durch den Entscheid des Baus des Airbus A380 Ende 2000 durch Irritationen auf beiden Seiten geprägt war bzw. ist. Airbus Industries, seit 1967 in Frankreich unter der Rechtsform des "*Groupement d'Intérêt Economique*" (G.I.E) registriert und seit Mitte 2000 als Airbus Integrated Company (AIC) zum Luftfahrtkonzern EADS (European Aeronautic, Defense and Space Company) gehörend, hat seit 1972, dem Jahr der Indienststellung des Typs A300, einen erheblichen Anteil des Marktes für Großraum-Passagierflugzeuge erobert. Insbesondere gegen Ende der 1970er Jahre und während der 1980er Jahre gelang es Airbus vor allem im Bereich zweistrahliger Großraumflugzeuge, die Domäne der amerikanischen Flugzeughersteller wie Boeing, McDonnell-Douglas und Lockheed zu brechen. Doch löste vor allem der Verkauf von 23 Airbus A300 Flugzeugen an die amerikanische Fluggesellschaft "*Eastern Airlines*" im Jahre 1978, was gemäß McGuire aus der Sicht von Airbus wohl der berühmteste Flugzeugverkauf in der Geschichte der zivilen Flugzeugindustrie darstellte (McGuire, 1997), beträchtliche Irritationen bei der amerikanischen Regierung aus. Ausschlaggebend waren dabei die Exportfinanzierungen, welche von Deutschland und Frankreich an Airbus gewährt wurden, um den Absatz von Airbus-Flugzeugen in den USA, wo die Kapitalmärkte besser ausgebaut waren als in Europa, zu vereinfachen.

Der Streit um staatliche Unterstützung im Bereich des Flugzeugbaus zwischen den USA und der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft fand sein vorläufiges Ende im GATT-Abkommen über den Handel mit Zivilflugzeugen, welches im Rahmen der Tokyo-Runde 1979 verabschiedet wurde und Anfang 1980 in Kraft trat. Das neun Artikel umfassende Dokument macht bereits in der Präambel klar, dass die Unterzeichnerstaaten bereit waren, die schwierige Gratwanderung zwischen Handelsliberalisierung, technischem Fortschritt, gleichen Möglichkeiten des Marktzugangs und Einschränkung staatlicher Unterstützung im Bereich des Handels mit zivilen Flugzeugen zu schreiten. Dementsprechend enthält das Papier eine Reihe von Klarstellungen hinsichtlich eines regierungsgeleiteten Beschaffungswesens, staatlicher Unterstützung, Exportkredite sowie Flugzeugmarketing. Zudem wird in Artikel 8 neben einem eigens für den Flugzeugbereich eingerichteten Streitschlichtungskomitee ein eigenes Konsultationsverfahren eingeführt, welches im Vergleich zum GATT-Abkommen über Subventionen und Gegenmaßnahmen eigenständige Bestimmungen enthält.

Doch dem Abkommen über den Handel mit Zivilflugzeugen gelang es nicht, das "*brodelnde*" Verhältnis zwischen Amerika und Europa langfristig "*abzukühlen*". Zentraler

---

<sup>9</sup> Das Konzept der Lerneffekte ("Learning by Doing") geht auf ein 1962 vom Ökonomen Kenneth J. Arrow eingeführtes Modell zurück, welches Know-how als endogene Variable einführt.

Grund hierfür war die beidseits ungenügende Umsetzung der in diesem Abkommen enthaltenen Bestimmungen. Während die Amerikaner vor allem im Bereich der indirekten Subventionen mittels sog. Foreign Sales Corporation (FSC)<sup>10</sup> zu keiner Zurückhaltung fanden, unterstützten die europäischen Regierungen im Laufe der 1980er Jahre das Airbus Konsortium beim Bau des A320 und später beim Bau des A330/340 mit Milliardenbeträgen. Gerade die Lancierung des A330/340 löste bei den Amerikanern große Besorgnis aus

Die führenden amerikanischen Flugzeughersteller versuchten mittels Druck auf den amerikanischen Kongress ab Mitte der 1980er Jahre eine aggressivere Anwendung des GATT-Flugzeugkodex durchzusetzen. Ziel war es, die Entwicklung des neuen Airbus 330/340 zu stoppen. Dennoch fand 1987 die Einführung dieses Flugzeugtyps statt, welcher maßgeblich am Flugzeugboom der damaligen Zeit beteiligt war. Bereits 1990 war Airbus seinem Ziel, 30% des Weltflugzeugmarktes zu erobern, sehr nahe.

Der Streit zwischen den USA und Europa ging indes mit gewohnter Vehemenz weiter und führte 1989 zu einem GATT-Disput, in welchem die USA der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorwarfen, über eine Wechselkursgarantie für die Deutsche Airbus GmbH eine verbotene Exportsubvention zu betreiben und somit Artikel 9 des GATT-Subventionskodex zu verletzen. Trotz dezidiert zurückgewiesener Vorwürfe durch die Europäer entschloss sich das eingesetzte Streitschlichtungspanel, die Klage der USA 1991 gut zu heißen. Diese neue Ausgangslage führte unter anderem dazu, dass sich die beiden Streitparteien zunehmend kooperativ zeigten und versuchten, mittels neuer Verhandlungen eine neue Übereinkunft im Bereich des Flugzeugsektors zu finden. Erst 1992 gelang es den beiden Parteien, ein bilaterales Abkommen über die Anwendung des GATT-Luftfahrtkodex, welches auch als "*Airbus-Abkommen*" (McGuire, 1997) bekannt wurde, zu schließen. Mitverantwortlich für diese bisher einmalige internationale Kooperation war neben dem bereits erwähnten Panel-Entscheid auch die Bereitschaft beider Parteien, in ihren jeweiligen "*Schlüsselforderungen*" etwas nachzugeben. So etwa im Bereich der indirekten Subventionen auf amerikanischer Seite und im Bereich der staatlichen Subventionen an Airbus auf europäischer Seite, was sich besonders aufgrund des wachsenden kommerziellen Erfolges von Airbus gut verschmerzen ließ.

Ein weiterer interessanter Aspekt, der aus Sicht dieser Arbeit von besonderem Interesse ist, liegt in dem Umstand, dass sich vor allem der amerikanische Flugzeughersteller Boeing stark an den Verhandlungen zum "*Airbus-Abkommen*" beteiligt hat und voll auf dessen Umsetzung setzte. McGuire führte dementsprechend aus:

---

<sup>10</sup> Die FSC wurden vom amerikanischen Kongress 1984 mittels der Tax Reform Act als exportförderndes Instrument bewusst eingeführt. Die Amerikaner betrachten FSC als WTO-konform, währenddem sie das Vorgängerprogramm DISC (Domestic International Sales Corporations) aufgrund dessen GATT-Inkonformität fallen lassen mussten.

*"Boeing was also interested in concluding an agreement. The company's chief objectif was to stop Airbus from using government funds to develop either a direct competitor to the 747 or a superjumbo aircraft" (ebd).*

Spätestens seit dem Entschluss von Airbus vom 20.12.2000 (NZZ-Artikel, 20.12.2000), den Airbus A380 zu bauen, kann Boeings Strategie als verfehlt betrachtet werden. Auch McGuire's abschließende Ausführungen zum Airbus-Abkommen, wonach

*"Airbus has not needed any government support since the agreement came into force and, in the absence of a decision to launch a "superjumbo" aircraft, the commercial success of the consortium suggests that new support may not be needed (McGuire, 1997).*

haben im Lichte aktueller Trends an Geltung verloren.

Erwartungsgemäß ließen die Reaktionen der Amerikaner nicht auf sich warten. Im Dezember 2000 warnte US-Präsident Bill Clinton die Europäische Union (CNN-Artikel, 19.12.2000) vor einem möglichen Handelskrieg hinsichtlich der Finanzierung des neuen Airbus-Giganten. Bereits im Juni desselben Jahres verlangte die damalige Handelsbeauftragte der Clinton-Administration, Charlene Barshefsky, von den Europäern, insbesondere von Deutschland, England und Frankreich, Details über mögliche staatliche Finanzierungsbeteiligungen am *"Superjumbo-Projekt"*, welches rund 12 Milliarden Dollar Entwicklungskosten verschlingen soll (INDG-Artikel, 28.6.2000). Auch nach dem politischen Machtwechsel in den USA bleibt deren Haltung unverändert. Am 12. Januar 2001 berichtet die Financial Times über den Willen der USA, jegliche finanzielle Unterstützung des neuen Airbus-Projektes auf ihre Verträglichkeit mit den Regeln des Welthandels hin zu überprüfen (Financial-Times-Artikel, 12.1.2001). Die Vereinigten Staaten hoffen, dass frühestmögliche Konsultationen diesbezüglich zu einer möglichen Abwendung eines Handelsstreites führen könnten. Problematisch dabei bleibt die rigide Haltung der Europäischen Union, wonach die Finanzierung des Airbus-Projektes keinerlei Diskussionen bedarf.

Es stellt sich nun die Frage, ob der Bau des neuen Airbus A380 erneut zur Belastungsprobe des amerikanisch-europäischen Verhältnisses wird, welches ja seit dem bilateralen Abkommen von 1992 unter einem guten Stern stand. Nach eigener Auffassung ist dieses Verhältnis akut bedroht, da sich zurzeit beide Parteien beschuldigen, das 1992er Abkommen zu verletzen und keiner seine eigene Position zugunsten des anderen aufgeben will.

## 5. Methoden, Materialzugang

Die Wahl des methodologischen Analyseinstrumentes leitet sich in dieser Arbeit grundsätzlich aus der Art der zu untersuchenden Materie und ihrer Reichweite ab. Gemäß den vorangegangenen Ausführungen zu Problembereich und Fragestellung handelt es sich bei dieser Dissertation um eine Policy-Analyse, welche sich mit der genaueren Betrachtung politischer Institutionen sowie politischer Prozesse befasst. Bei der Darstellung der politischen Institutionen und insbesondere bei derjenigen der politischen Prozesse kommen zwei Fallbeispiele zum Einsatz, die nicht nur je für sich alleine betrachtet, sondern auch einem global vergleichenden Blickwinkel unterzogen werden sollen. Dementsprechend drängt sich unter methodologischen Aspekten eine Quellen- und Dokumentenanalyse auf, welche auf einem qualitativen Forschungsprozess beruht. Es ist dem Autor bewusst, durch diese Wahl nicht eine rein empirische Analyse durchzuführen, sondern einen empiriebasierten Beitrag zu leisten. Es geht also nicht um eine systematische Datenerhebung und -auswertung mit dem Ziel einer konkreten Überprüfung der aufgestellten Hypothesen. Dazu ist die Fragestellung zu umfassend und die Möglichkeit der Operationalisierung zentraler Variablen zu beschränkt. Auch der prozesshafte, auf den Verlauf aktueller Ereignisse beruhende Charakter des in dieser Arbeit angestrebten Forschungsprozesses lässt eine rein quantitative Datenerhebung als wenig geeignet erscheinen. Damit soll aber nicht der Eindruck erweckt werden, empirische Daten und Fakten kämen überhaupt nicht zum Einsatz. Es ist meine Absicht und vom Forschungsobjekt her auch gegeben, quantitative Daten miteinzubeziehen. Doch sollen sie vornehmlich illustrierend wirken und der Erhärtung der Argumentation dienen.

Die Verfolgung der politischen Realität anhand konkreter Fallbeispiele bringt es mit sich, dass in einem ersten Schritt Zeitungsberichte und Zeitungsartikel ausgewählter Tageszeitungen als Materialquelle im Vordergrund stehen. Sie ermöglichen einerseits die laufende Aktualisierung der für den Forschungsprozess relevanten Ereignisse und andererseits lassen sich aus ihrer chronologischen Abfolge zusätzliche ausschlaggebende Erkenntnisse gewinnen. Die Einbettung der beiden Fallbeispiele in einen Rahmen politischer Institutionen erfordert zudem den Rückgriff auf offizielle Dokumente. Dazu gehören solche zur Handels-, Subventions- und Technologiepolitik der USA, der EU und Japans. Gerade die beiden erstgenannten Politikbereiche werden durch die durch die WTO veröffentlichten Trade Policy Reviews (TPR's) gut abgedeckt. Zusätzlich sind für die weitere Erarbeitung dieser Politikfelder hinsichtlich "*policy agenda*" und aktuelle Entwicklungen sog. "*Annual Reports*" sowie offizielle Communiqués der einzelnen Handelsbeauftragten und der Sekretariate der Handelsministerien vorgesehen. Die Durchleuchtung der jeweiligen typischen Ausprägungen der einzelnen Technologiepolitiken der drei Untersuchungsobjekte findet zu einem Teil durch die Verwendung der Ausführungen in meiner Lizentiatsarbeit statt. Angereichert werden diese Daten (im weiteren Sinne) durch zusätzliche, neuere und aktuellere Elemente der betreffenden

Technologiepolitiken. Als Quellen seien hier insbesondere themenspezifische Literatur in Form von Studien oder Artikel in Fachzeitschriften vorgesehen.

Eine wichtige Rolle spielen in Bezug auf die Untersuchung der Austragungsebene handelspolitischer Konflikte zudem offizielle WTO-Dokumente über Streitschlichtung, konkrete bilaterale und multilaterale Abkommen, Regierungserklärungen sowie die offiziellen Stellungnahmen der einzelnen Handelsvertreter.

Als weitere Quelle für die Erarbeitung des benötigten Informationsmaterials sind Experteninterviews vorgesehen, welche im Wesentlichen der Verfolgung zweier Ziele dienen. Erstens würde eher informal geführten Interviews die Funktion zukommen, das zu bearbeitende Forschungsfeld abtasten und weitere, u.U. nicht frei verfügbare Materialien, ausfindig machen zu können. Danach kämen, zweitens, teilstandardisierte Interviews zum Einsatz, die anhand einer leitfadenorientierten, teilstrukturierten Befragung weitere, streng an das Erkenntnisinteresse gebundene "*Daten*" liefern sollen. Es besteht ferner die Möglichkeit, in gewissen Fällen gar die Notwendigkeit, mit bestimmten Gesprächspartnern sowohl ein informales, als auch ein teilstandardisiertes Interview zu führen.

Die Interviews haben schließlich auch die Funktion, hinsichtlich offizieller Dokumente und deren Interpretation eine "*Pluralisierung*" der Blickwinkel zu ermöglichen.

## 6. Arbeitsplan

Zunächst soll in Anlehnung des unter Abb. 2 vorgestellten Gedankenmodells ein Rahmen geschaffen werden, welcher die Einbettung der beiden Fallbeispiele ermöglicht. Dazu gehört eine exakte Analyse der Technologie-, Handels- und Subventionspolitik der Triade, die Darstellung der WTO samt den zentralen Faktoren "*Subventionskodex*", "*Dispute Settlement*" und "*Law Enforcement*" sowie die Darlegung des theoretischen Rasters, anhand dessen die beiden Fallbeispiele beleuchtet werden sollen. Anschließend erfolgt deren eigentliche Darlegung mittels der bereits erwähnten Quellen sowie deren Einbettung in den theoretischen Gesamtkontext. Abschließend erfolgt die Beurteilung der beiden Fallbeispiele unter Berücksichtigung der Ausführungen in den ersten beiden Teilen der Arbeit.

Beide Fallbeispiele sollen über einen bestimmten Betrachtungszeitraum verfolgt werden:

Bei Fall I ist ein Betrachtungszeitraum zwischen dem Beginn der 1990er Jahre und der damit verbundenen Verbreitung von Mobilfunktelefonen und dem Jahr 2000 mit der Einführung der UMTS-Technologie in Japan vorgesehen.

Fall II beginnt 1984, als die USA den Exportsubventionsmechanismus der Foreign-Sales-Corporations (FSC) einführten und Europa gerade die zweite Generation des

Airbus A300 vorstellte und erstreckt sich bis ins Jahr 2000, in welchem der Startschuss für den Bau des Airbus A380 fiel.

Beide Betrachtungszeiträume ermöglichen es, relevante technische Entwicklungen und die damit verbundenen politischen Implikationen sowie den Verlauf und die Ausprägungen von Bargaining-Prozessen abzudecken. Ferner besteht die Absicht, auf der Basis aktueller Ereignisse mögliche Szenarien für die zukünftige Entwicklung beider Fälle auszuarbeiten.

## 7. Telekommunikation: USA-Japan

Anhand der in den vorangegangenen Kapiteln gemachten Überlegungen über die wirtschaftliche Bedeutung von Hochtechnologie und den sich möglicherweise daraus ergebenden Implikationen für den internationalen Handel soll im Rahmen dieses Kapitels das Verhältnis zwischen den USA und Japan im Bereich der Telekommunikation, insbesondere im Bereich der mobilen Telekommunikation untersucht werden. Zu diesem Zweck ist es angebracht, zunächst auf die jeweils nationalen Eigenheiten der hier zu betrachtenden Länder einzugehen. Dazu gehören wie bereits angesprochen das sog. Institutionelle Arrangement und die sich daraus ergebende Akteurskonstellation. Gerade innerhalb der Telekommunikation ist es unumgänglich die Entwicklung der Rolle der einzelnen Akteure sowie das Verhältnis untereinander aus einem historischen Blickwinkel zu betrachten. Dies gilt insbesondere dann, wenn man sich vor Augen führt, dass sich z.B. die nationalen Anbieter von Telekommunikationsdiensten (die ehemaligen staatlichen bzw. privaten Monopolisten) im Laufe der Betrachtungsperiode z.T. massiv gewandelt haben, was nicht ohne konkrete Auswirkungen auf die Struktur des jeweiligen nationalen Telekommunikationsbereiches blieb. Die gleiche Argumentation trifft auch auf die Rolle des Staates zu, die im Bereich der Telekommunikation eine besondere Stellung einnimmt. Dies insbesondere aufgrund der Tatsache, dass sich der Staat vor allem während der 1980er und 1990er Jahre aus dem Telefonmonopol zurückgezogen hat und somit Platz für mehr Wettbewerb schuf. Demgegenüber stehen nach wie vor regulative Funktionen des Staates gegenüber, welche ihn vor allem im Bereich der mobilen Telefonie vor neue, z.T. unberechenbare Anforderungen stellen.

Entscheidend für die Darstellung des institutionellen Arrangements auf nationaler Ebene (domestic level) ist das möglichst detailgetreue Nachzeichnen der Interessenlagen der einzelnen Akteure sowie deren Veränderung. Anhand von staats-theoretischen Ansätzen soll dann eine Kategorisierung der institutionellen Arrangements vorgenommen werden, welche als Grundlage für das Verständnis eines allfälligen "*Transmissionsmechanismus*" zwischen nationaler und internationaler Ebene dienen soll.

Betrachtet man die Entwicklung der nationalen Telekommunikationsmärkte während den letzten dreißig Jahren, so kann in einem ersten Schritt festgehalten werden, dass der Übergang der nationalen Telefonmonopole hin zu einem durch mehr Wettbewerb gekennzeichneten Telefonmarkt zu einer entscheidenden Umstrukturierung auf nationaler Ebene geführt hat. Da sich jedoch der Grad einer solchen Umstrukturierung von Land zu Land unterscheidet, wie dies anhand der nachfolgenden Ausführungen noch zu zeigen sein wird, so können in einem zweiten Schritt auch die Entwicklungspfade der hier untersuchten Telekommunikationsbereich der USA und Japans als verschieden aufgefasst werden. Insbesondere mit dem Beginn der Globalisierung von Telekommunikationsdiensten treten die entsprechenden strukturellen Unterschiede zum Vorschein. Dies gilt vor allem für den Bereich der mobilen

Telekommunikation, welcher seit Mitte der 1990er Jahre geradezu Aushängeschild für die Globalisierung in der Telekommunikation ist.

Im Folgenden wird auf die Struktur der Telekommunikationsbereiche der USA und Japans unter Berücksichtigung der jeweils nationalen institutionellen Arrangements und der damit verbundenen Interessenskonstellationen der relevanten Akteure eingegangen (hingewiesen).

### **7.1 Der Telekommunikationsbereich der USA - Vom Privatmonopol zum fragmentierten Telefonmarkt**

Um das amerikanische Telefonsystem in seinen Grundzügen verstehen zu können, ist es unumgänglich, einer der zentralsten Akteure dieses Systems, nämlich die "*American Telephone and Telegraph Corporation*" (AT&T), einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Die Entwicklung dieser Unternehmung sowie die damit verbundenen Akteure in den Bereichen Politik und Industrie bieten Einsichten in zentrale Stationen des amerikanischen Telefonsystems im Verlauf der 1990er Jahre, insbesondere im Bereich der Mobiltelefonie.

Die Anfänge des Monopols im amerikanischen Telekommunikationsbereich lassen sich bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. Noch bevor Graham Bell 1877 das Telefon erfand, besaß die damals äußerst mächtige Western Union Corp. faktisch das Monopol im Bereich der Telegraphenverbindungen. Obwohl sie im Bereich der Telefontechnologie durch ihre eigene Herstellungsfirma Western Electric die Möglichkeit zum Betrieb eines eigenen Telefonnetzes hatte, unterlag sie Bell 1879 im Streit um die Telefonpatente. Dieser Umstand zwang die Western Union dazu, ihr bereits bestehendes Telefonnetz zu verkaufen. Mit dieser Übernahme sicherte sich Bell die Kontrolle über die gesamte Telefonindustrie. Diese Stellung wurde 1881 über den Kauf der Ausrüstungsfirma Western Electric zusätzlich unterstrichen. Bell gründete 1885 die American Telephone and Telegraph (AT&T) und zwar mit der Absicht, Telefondienste im Langstreckenbereich, welche die lokalen Netze untereinander verbinden, anzubieten. Die darauf folgenden Jahre waren durch einen rasanten Anstieg unabhängiger Telefongesellschaften gekennzeichnet, die bis zum Jahre 1907 Bell's Kontrolle über das amerikanische Telefonnetz in nicht unerheblichem Maße einschränkten. Die Reaktion durch AT&T ließ nicht lange auf sich warten. Die große Gesellschaft begann in großem Stil die unabhängigen Gesellschaften aufzukaufen und drohte ihnen bei Widerstand mit der Kündigung der Langstreckenverbindungen. Die so unter Druck geratenen Telefongesellschaften versuchten über Gesetze auf einzelstaatlicher sowie bundesstaatlicher Ebene AT&T rechtlich zu bezwingen. Dieser Umstand führte schließlich dazu, dass sich die Gesetzgeber immer mehr dazu veranlasst sahen, ihre regelungspolitischen Potentiale stärker auszuschöpfen und der Errichtung eines sog. regulierten Monopols vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken.



Ein erster wichtiger Meilenstein in der Geschichte des amerikanischen Telekommunikationssektors war die Verabschiedung des "*Telecommunications Act*" 1934 durch den amerikanischen Kongress und die damit verbundene Gründung der "*Federal Communications Commission*" (FCC). Ihr kam die Aufgabe zu, sämtliche in- und ausländische Telefongesellschaften sowie solche in den Bereichen Telegraph, Radio und später auch Fernsehen, zu überwachen. Der "*Telecommunications Act*" bestätigte über weite Strecken ein sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf bundesstaatlicher Ebene abgestütztes Regulierungssystem, welches das Konzept eines "*Universalen Telefon- bzw. Telekommunikationsdienstes*" als oberstes Ziel einer amerikanischen Telekommunikationspolitik betrachtete. So verwundert es nicht, dass trotz einer sich gut entwickelnden amerikanischen Telefonindustrie, die Anreize für mehr Wettbewerb unter den einzelnen Gesellschaften schwach ausgeprägt waren.

Die Folge davon war eine praktisch vollständige Kontrolle der gesamten Telekommunikationsinfrastruktur der Vereinigten Staaten durch das Bell-System bis etwa Mitte der 1950er Jahre. Erst die in den darauf folgenden Jahren massive Verbreitung telefonischer Dienste führte zu einer zaghaften Verschiebung der politischen Orientierung der Bundesregierung in Richtung progressiver Deregulation mit dem Ziel, nun doch für mehr Wettbewerb zu sorgen.

Neben den traditionellen Telefonnetzwerken (wired telecommunication systems) begann das Bell-System bereits während den 1940er Jahren mit dem Versuch, auch den Markt für mobile Telekommunikation zu monopolisieren. Schon 1940 wurde das erste "*Zweiweg*"-Mobilfunkgerät mit einem Telefonnetzwerk in New York verbunden. Selbstverständlich gab es schon früher Mobilfunkeinrichtungen, wie sie von der Chicagoer Polizei bereits 1928 verwendet wurden, doch ermöglichte erst die "*Zweiweg*"-Technologie eine zunächst zaghafte Ausbreitung des Mobilfunks. Gegen Ende der 1940er Jahre wuchs die Zahl der Mobilfunkanwender so stark, dass sich auch AT&T für dieses Telekommunikationssegment zu interessieren begann. Konsequenterweise ging die Gesellschaft auch in diesem Falle davon aus, dass Telekommunikation ein natürliches Monopol darstelle, ein Umstand, der jedoch von der FCC nicht geteilt wurde. Dementsprechend erhielten auch unabhängige Gesellschaften die Gelegenheit, Mobilfunkdienste anzubieten. Im Jahr 1949 erfolgte die Teilung des Telefonmarktes durch die FCC zwischen allgemeinen Anbietern, wie z.B. Bell (sog. Common carriers), und Mobilfunkanbietern (sog. Radio common carriers oder RCC). Dieser Schritt brachte zum Ausdruck, dass der FCC an einer unterschiedlichen Regelung der auf Mobilfunk basierenden Telekommunikationssysteme gelegen war.

Als weiterer Problembereich stellte sich alsdann die ausgeprägte vertikale Integration des Bell'schen Systems heraus. Der zum System gehörende, Telekommunikationsausrüstung herstellende Geschäftsbereich "*Western Electric*", sollte gemäß amerikanischem Justizdepartement vom Mutterkonzern getrennt werden. Man wollte verhindern, dass eine allzu

starke Verbindung zwischen führendem Telekommunikationsanbieter (AT&T) und führendem Ausrüstungshersteller (Western Electric) zu einer Diskriminierung der übrigen Telekommunikationsanbieter und Ausrüstungshersteller führe. Eine erste Lösung des Problems zeichnete sich 1956 ab, als sich das Bell-System damit einverstanden erklärte, sich auf seine Anbieterfunktion zu beschränken und Lizenzen für die Ausrüstungsherstellung auch anderen Wettbewerbern zugänglich zu machen. Gemäß dem im gleichen Jahr zustande gekommenen sog. "*Consent Decree*" wurde Western Electric dazu verpflichtet, sein Herstellungsprogramm, welches von Bell eingekauft wurde, einzuschränken. Folge davon war, dass das Bell-System dazu gezwungen wurde, unter anderem auf die Produktion von Ausrüstungen im Bereich des Mobilfunks zu verzichten, was wiederum Motorola, dem zweitgrößten amerikanischen Endgeräte- und Infrastrukturhersteller, dazu verhalf, eine dominante Marktstellung in diesem Bereich einzunehmen. Auch die etwas unsichere Position der Mobilfunkanbieter wurde durch das Consent Decree gestärkt.

Die 1960er Jahre waren durch ein zunehmendes Zusammenwachsen des Computer- und Telekommunikationsbereiches gekennzeichnet. Hierbei wurde das Bell-System mit dem Umstand konfrontiert, dass man es nicht in das Feld der Computerkommunikation bzw. der Datenübertragung vordringen lassen wollte. Die hierdurch entstehenden Friktionen veranlassten 1966 die FCC dazu, eine Untersuchung mit dem Namen "*Computer Inquiry I*" (CI-I) durchzuführen, welche klären sollte, ob es dem Bell-System zu erlauben sei, in den Bereich der Datenverarbeitung einzusteigen. Fünf Jahre später kam die FCC zu dem Schluss, Telekommunikationsanbieter dürften nur über strukturell getrennte Organisationen Datenübertragungs- und Datenbearbeitungsdienste anbieten. Doch die zunehmende Entwicklung der Computertechnologie erschwerte zusehends die Trennung zwischen Datenbearbeitung und Datenübertragung. Schnell stieß der unter Computer Inquiry I erstellte Regelungsrahmen für den Telekommunikationsbereich an seine Grenzen. Dies veranlasste 1976 die FCC, eine zweite Untersuchung (Computer Inquiry II oder CI-II) einzuleiten mit dem Ziel, weit reichende Aspekte der Telekommunikationspolitik im Allgemeinen und der Regelungspolitik im Besonderen zu klären. 1980 legte sich die FCC auf jene drei Bereiche fest, in welchen einschneidende Veränderungen für den Telekommunikationsbereich zu erwarten waren. Es handelte sich dabei um a) das Angebot an Kommunikationsdiensten, um b) das sog. Customer Premise Equipment (CPE) und schließlich um c) die Struktur des Bell-Systems. Im Bereich der Telekommunikationsdienste entschied sich die FCC für eine Trennung in sog. "*Grunddienste*", welche ohne Veränderungen durch den Anbieter weitergeleitet werden und in "*aufgewertete Dienste*", die beim Übergang von einem Kommunikationspunkt zum anderen durch das Hinzufügen weiterer Information und/oder durch das Verändern bzw. Restrukturieren der bestehenden Information mit zusätzlichem Wert (value added services) versehen werden. Letztere unterstanden ab 1982 nicht mehr der Aufsicht der FCC, während dem die Grunddienste immer noch einer Regelung unterstanden.

Wichtig hierbei ist der Umstand, dass Grunddienste nur von den allgemeinen Telekommunikationsanbietern angeboten werden durften. Für die Mehrwertdienste war die Errichtung separater Tochtergesellschaften nötig, wollten die regulierten Telekommanbieter neben den Grunddiensten auch diese Kategorie von Diensten anbieten. Das durch die Computer Inquiry II neu entstandene Regelwerk führte somit unter anderem zu einer Restrukturierung des Bell-Systems, wollte dieses ohne Veränderung bei den angebotenen Diensten die FCC-Richtlinien einhalten.

Von elementarer Bedeutung für die Erkenntnisse, welche die vorliegende Arbeit zu generieren sucht, ist die regulatorische Reichweite der FCC, insbesondere nach der Durchführung der Computer Inquiry II. Die von der FCC verfolgte zunehmende Deregulierungspolitik beschränkte sich nicht mehr ausschließlich auf den Aspekt der Dienstleistungserbringung, sondern schloss auch den Markt für die sog. *"Terminal"*-Ausrüstung mit ein. Mit diesem Schritt begann die bundesstaatliche Regulierungsbehörde ein Stück weit handfeste Industrie- bzw. Technologiepolitik zu betreiben.

Doch die bis anhin bestehende Struktur des amerikanischen Telekommunikationssektors mit dem auf vertikale Integration basierenden AT&T-Monopol geriet auch seitens des US-Justizdepartements zusehends unter Druck. Bereits 1974 versuchte dieses in seinem zweiten Antitrustverfahren gegen AT&T und Western Electric das Bell-System zu zerschlagen. Im Vordergrund stand damals die Trennung der Western Electric und der Bell Operating Companies (BOC) von AT&T. Letztere war sich der heiklen Situation bewusst und stimmte einem ernsthaften Verhandlungsprozedere zu. Als Grundlage für den Streitbeilegungsmarathon diente das bereits erwähnte Final Judgement des Consent Decrees von 1956. In einer sog. *"Modification of the Final Judgement"* (MFJ) wurde von AT&T verlangt, einen Plan für die eigene Reorganisation vorzulegen, gemäß welchem AT&T einen Großteil der eigenen Ressourcen auf die Bell Companies übertragen würde. Ferner wurde im Rahmen der MFJ verlangt, dass die abgetrennten BOC's allen übrigen *"Interexchange carriers"* gleichwertigen Zugang verschafften. Gleichzeitig verbot man den Bell Operating Companies die Bereitstellung von Diensten im Fernmeldebereich sowie jegliche Aktivität hinsichtlich Fertigung oder Zurverfügungstellung von Telekommunikationsausrüstung.

Nach einem fast zehnjährigen Verhandlungsmarathon und einem in dieser Zeit stark angewachsenen öffentlichen Interesse an einer Umsetzung der MFJ wurde diese 1982 durch AT&T und dem US-Justizdepartement unterzeichnet. Die MFJ sah vor, dass AT&T Computer und ähnliche Produkte sowie Dienstleistungen anbieten durfte, jedoch vom Geschäft des *"electronic publishing"* für den Zeitraum von sieben Jahren ausgeschlossen wurde. Darüber hinaus wurde AT&T dazu gezwungen, sich aller Bell Operating Companies zu entledigen. Lediglich die Kontrolle über den Fernmeldebereich, über Western Electric sowie über die Bell Laboratories blieb in den Händen des Bell-Systems. Dies bedeutete jedoch keineswegs, dass sich AT&T nicht erneut im lokalen Telekommunikationsbereich betätigen durfte, sofern es

keine Anteile der BOC's kaufte. Den Operating Companies ihrerseits war es nicht erlaubt, Dienste im Fernmeldebereich sowie Informationsdienste anzubieten.

Wichtig im Kontext dieser Arbeit ist der Umstand, wonach nicht AT&T sondern die Bell Operating Companies die Betriebslizenzen für die Mobilfunksysteme erhielten. Zudem war ihnen der Verkauf von Telekommunikationsausrüstung und Endgeräten nicht aber deren Herstellung erlaubt. Die Trennung zwischen AT&T und den verschiedenen BOC's warf aber Fragen hinsichtlich der Sicherstellung einer koordinierten Entwicklung des gesamten Telefonnetzwerkes auf. Man kam überein, eine zentrale Dienstleistungsorganisation sei für die Gewährleistung einer genuinen Netzwerkentwicklung vonnöten. Dies führte 1983 zur Errichtung der *"Bell Communications Research Organisation"* (Bellcore).

Aus den bisher gemachten Ausführungen wird klar, dass das US-Justizdepartement die Absicht verfolgte, den Wettbewerb auf dem Endgeräte- und dem Fernmeldemarkt zu fördern. Bei der Umsetzung des Übereinkommens zwischen AT&T und dem Justizdepartement 1984 wurden AT&T's *"assets"*, *"liabilities"* und die Belegschaft zwischen den BOC's und der *"neuen"* AT&T aufgeteilt. Ferner wurde das Eigentum an den ursprünglich 22 BOC's auf die sieben neuen *"Regional Bell Operating Companies"* (RBOC's) übertragen. Zu ihnen gehören Bell South, Bell Atlantic, NYNEX, Pacific Telesis, US West, Southwestern Bell Corporation und Ameritech.

Anfang der 1990er Jahre versuchten die RBOC's durch massives Lobbying beim U.S. Senat und beim U.S. Repräsentantenhaus ein neues Gesetz zu erwirken, welches sie von den Einschränkungen des Consent decrees befreien würde. Ihr erbitterter Kampf gegen dieses Dekret wurde dadurch deutlich, dass sämtliche rechtlichen Mittel ausgeschöpft wurden. Bereits 1991 gelang es den RBOC's, ihr Anliegen durch den Senat zu bringen. Es wurde ihnen nun erlaubt, selbst Telekommunikationsausrüstung herzustellen. Nur kurze Zeit später wurde durch den Bundesrichter Greene auch eine weitere Einschränkung aufgehoben, welche es den RBOC's bis zum damaligen Zeitpunkt verbot, elektronische Informationsdienste wie etwa *"home banking"* oder *"electronic shopping"* anzubieten.

Nach den bisherigen Ausführungen kann festgehalten werden, dass insbesondere der technologische Fortschritt sowie Veränderungen im Bereich der Regulierungspolitik diejenigen treibenden Kräfte waren, die letztlich zur Aufteilung des Telephonmonopols des Bell-Systems geführt haben. Neue regulierungspolitische Bestimmungen (Bundes-) gerichtssentscheide, die durch Administrationen, Ämter und Gerichtshöfe herbeigeführt oder zumindest beeinflusst wurden, wirkten sich immer stärker auf die Telekommunikationsindustrie aus. Insbesondere die Deregulierung und Entflechtung des Bell-Systems führten zu einem Umbruch im amerikanischen Telekommunikationssektor, der sich ebenfalls in zahlreichen anderen Industrienationen bemerkbar machte.

Zu Beginn der 1990er Jahre konnte die amerikanische Telekommunikationsindustrie in drei Bereiche aufgeteilt werden, welche je einer unterschiedlichen regulativen Kontrolle unterlagen. Während dem der Markt für Telekommunikationsausrüstung auf breiter Ebene liberalisiert war und die Angebote bei den Fernmeldediensten, obwohl reguliert, dem Wettbewerb zu unterliegen schienen, wurden die Dienste im lokalen Bereich immer noch auf monopolistischer Basis angeboten. Trotzdem gab es gemäß damaligen Beobachtern bereits Anzeichen eines erneuten Wandels im amerikanischen Telekommunikationssektor. So führt z.B. Paetsch diesbezüglich aus:

*"There are, however, signs that technologies/services such as cable television, metropolitan area networks and especially interim and third generation mobile communication systems, have the potential to significantly undermine the local exchange carriers local-loop monopoly. In light of the steadily increasing number of players and technologies that compete in the telecommunications arena, it seems unlikely that regulation in the traditional sense can prevail in such a fast-changing environment. This, however, could spur the active, ad hoc involvement of Courts and Congress, which may heighten uncertainties and impede otherwise desirable developments"* (Paetsch, 1993).

Ein weiterer zentraler Punkt, welcher bei der Betrachtung des amerikanischen Telekommunikationssektors und dessen Mobilfunkbereiches eine Rolle spielt, ist die Regulierung bzw. Verwaltung des zur Verfügung stehenden Radiofrequenzspektrums. Bereits die soeben gewählte Formulierung lässt die Problematik erkennen, dass das für den Mobilfunk zur Verfügung stehende Frequenzspektrum eine knappe Ressource darstellt und somit aus ökonomischer, technischer und politischer Sicht eine Herausforderung ist. Fasst man den regulierungspolitischen Aspekt der knappen Ressource *"Frequenzspektrum"* konkret ins Auge, stößt man erneut auf eine Schlüsselrolle der FCC.

Doch ein weiterer Akteur muss ebenfalls mit in die Betrachtung aufgenommen werden. Es handelt sich dabei um die *"National Telecommunications and Information Administration"* (NTIA). Während dem in den Vereinigten Staaten die FCC für die Allokation und das effiziente Management des Frequenzspektrums im Privatsektor sowie im staatlichen Sektor auf der Ebene der Einzelstaaten und auf derjenigen der Lokalregierungen zuständig ist, stehen alle Frequenzerfordernisse des Bundesstaates und des Militärs unter der Obhut der NTIA. Diese (neue) Institution entstand 1977, nachdem die neue Carter-Administration das Büro für Telekommunikationspolitik (OTP), welches bis zum damaligen Zeitpunkt die Telekommunikationspolitik der Regierung plante und koordinierte, aufgelöst hatte. Zu den Hauptaufgaben der NTIA gehört es, die Zuteilung des Frequenzspektrums an die Regierungsämter vorzunehmen sowie die Entwicklung und die Implementation der Pläne und Politiken, welche eine optimale Nutzung des Frequenzspektrums sicherstellen. Darüber hinaus

überwacht die NTIA sämtliche vorbereitenden Aktivitäten für die Exekutive im Hinblick auf die Konferenzen der internationalen Telekommunikationsunion (ITU), auf welche ich im Abschnitt über die internationale Ebene konkret eingehen werde.

Die amerikanische Bundesregierung nimmt bei der Verwendung von Funktechnologien eine besondere Stellung ein, insbesondere auch im Hinblick auf das von ihr besetzte Spektrum. Eine Koordinierung der Zuteilung des Frequenzspektrums wird zudem durch die Beteiligung von über 20 Bundesstellen erschwert. Zu den wichtigsten gehören das Verteidigungsministerium, welches die Hälfte aller der Regierung zustehenden Frequenzen für sich beansprucht, das Landwirtschafts-, Handels-, Energie-, Gesundheits-, Innen- sowie das Justizministerium.

Die natürliche Eigenschaft von Radiofrequenzen bringt es mit sich, dass die NTIA und die FCC auf eine enge Koordination ihres jeweiligen Spektrum-Allokationsprozesses angewiesen sind. So ist es z.B. unabdingbar eine Synchronisierung der beiden Institutionen bei ihren Frequenzeinträgen in der sog. *"Table of Frequency Allocation"* einzuhalten. Kommt noch hinzu, dass eine Vielzahl von Radiofrequenzbändern sowohl von Bundesstellen sowie von nicht-bundesstaatlichen Nutzern geteilt werden und auf diese Weise die *"Klienten"* der NTIA und der FCC nicht immer genau auseinandergehalten werden können. Neben diesen eher indirekten Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die NTIA und die FCC wesentlich, insbesondere im Bereich Planung und Monitoring sowie Allokation der Nutzung des Radiofrequenzspektrums. Die NTIA verfügt in der Regel über langfristige Pläne, in welchen die jeweils zukünftige quantitative Spektrumsnachfrage festgehalten wird. Über das Instrument des Monitoring überprüft die NTIA die Effizienz, mit welcher das zugeteilte Spektrum genutzt wird. Im Gegensatz dazu verfügt die FCC weder über aktive Planarbeit noch über jegliche Form des Monitoring. Einer der Hauptgründe für dieses Verhalten liegt in der großen Zahl von Lizenzen, welche die FCC zu verwalten hat. Ähnliches gilt für den Allokations- und Zuteilungsprozess, der im Falle der FCC sehr lang sein kann, vor allem wenn zwei oder mehrere Streitparteien involviert sind. Letzteres tritt normalerweise immer dann ein, wenn die FCC versucht, Regeln abzuändern, die bestimmte Frequenzblöcke betreffen. Genau umgekehrt verhält es sich bei der NTIA, die es mit viel weniger Teilnehmern zu tun hat.

### **7.1.1 U.S. Radiofrequenzspektrum-Management zu Beginn der 1990er Jahre**

Anfang der 1990er Jahre zwang die massiv steigende Nachfrage sowohl nach bundesstaatlich als auch nicht-bundesstaatlich verwaltetem Spektrum die Gesetzgeber sowie die Bundesstellen dazu, die Art und Weise wie das Radiofrequenzspektrum auf- und zugeteilt wird, zu überdenken. Darüber hinaus wurden immer mehr Funktechnologien reif für den Massenmarkt, vor allem im Hinblick auf deren breite Akzeptanz bei den potentiellen Anwendern. Die wachsende Bedeutung der Verwendung und Verwaltung von Spektrum wurde

schnell erkannt, nicht nur weil sich die dienstleistungsorientierte amerikanische Wirtschaft zusehends auf Funktechnologie basierende Ausrüstung zu verlassen begann, sondern auch weil Spektrum gemäß Paetsch:

*"nurtures one of the United States most competitive and technologically advanced industries"* (Paetsch, 1993).

Im Jahr 1989 wurden zwei Initiativen in die Wege geleitet, welche aus damaliger Sicht einen (potentiellen) signifikanten Anstoß gaben, wie die Regulierung des Radiofrequenzspektrums im Bereich des privaten sowie öffentlichen Gebrauchs aussehen könnte. Bei diesen Initiativen handelte es sich einerseits um die sog. *"Comprehensive Policy Review"* der NTIA und um zwei Gesetzesvorlagen andererseits.

### **7.1.2 NTIA-Comprehensive Policy Review**

Im Dezember 1989 startete die NTIA eine Umfrage in Form einer sog. *"Notice of Inquiry"* (NOI), in welcher sie um Kommentare bat, wie eine verantwortungsvolle Überarbeitung der damaligen Telekommunikationspolitik aussehen könnte, insbesondere im Hinblick auf den Gebrauch und die Verwaltung des Radiofrequenzspektrums. Diese Vorgehensweise wich insofern von früheren Vorstößen der NTIA sowie der FCC ab, als dass nicht spezifische Frequenzallokationen, Zuteilungen oder Planungsaspekte im Vordergrund standen, sondern vielmehr eine Überarbeitung der Anwendbarkeit und Angebrachtheit der wichtigsten politischen Ziele und Prozeduren im Zusammenhang mit dem Radiofrequenzspektrum.

Betrachtet man die Reichweite der damaligen NOI wird klar, dass diese zu Beginn der 1990er Jahre unternommenen Anstrengungen eine vollständige Umkrempelung aller wichtigen Aspekte der Spektrummanagementpolitik zum Ziel hatten. Die zu jener Zeit geäußerten Befürchtungen um die zukünftige Politik des Spektrummanagements und die daraus resultierenden Probleme existierten bereits Anfang der 1970er Jahre, nur dass sich seitdem die Lage im Bereich des zur Verfügung stehenden Spektrums zunehmend verschlechtert hatte. Aus diesem Grunde legte z.B. die FCC Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre Wert auf eine *"Aufweichung"* der starren regulativen Anforderungen und unterstützte vermehrt weniger restriktive Bestimmungen mit dem Ziel, technologische Innovation und somit die Implementierung fortgeschrittener Technologie zu fördern.

### **7.1.3 Die Vorstöße der amerikanischen Legislative**

Mit dem Aufkommen massenmarktreifer Technologien im Bereich von Kommunikationsnetzwerken und weiterer fortgeschrittener Kommunikationstechnologien, gewann die ökonomische Bedeutung der Verfügbarkeit von Radiofrequenzen an Gewicht. Als

direkte Konsequenz nahmen nicht nur die legislativen Vorstöße zu, sondern auch das Spektrummanagement selbst wurde immer mehr Subjekt politischer Debatten und Konfrontationen.

Einen ersten Vorstoß unternahm der Kongressabgeordnete Dingell 1989, als er eine Gesetzesvorlage, welche als *"Emerging Telecommunications Technology Act of 1989"* bekannt wurde, unterbreitete. Die Legislative verlangte damals die Übertragung von 230 MHz Spektrum von der Bundesregierung (Zuständigkeitsbereich der NTIA) hin zum öffentlichen Sektor (Zuständigkeitsbereich der FCC). Obwohl die Vorlage 1990 vom Repräsentantenhaus gut geheißsen wurde, verfehlte sie die benötigte Stimmenmehrheit im Senat. Grund hierfür waren Befürchtungen der damaligen Administration Bush sen., wonach die Übertragung eines so großen Teils des durch die Bundesregierung *"besetzten"* Spektrums die nationale Sicherheit ernsthaft in Frage stellen könnte. Ein Jahr später korrigierte die Bush-Administration ihre Haltung gegenüber der *"Dingell"*-Gesetzesvorlage. Gleichzeitig stimmte auch der Energie- und Handelsausschuss des Repräsentantenhauses einstimmig für die Reallokation von Radiofrequenzspektrum. Nur eine Annahme durch das Repräsentantenhaus selbst stand zu diesem Zeitpunkt noch aus.

Obwohl beide Parteien (Bush-Administration und Repräsentantenhaus) sich in der Allokationsfrage weit gehend einig waren, bestanden wesentliche Meinungsunterschiede darüber, wie die *"neuen"* Radiofrequenzen zugeteilt werden sollten. Interessant in diesem Zusammenhang ist der Umstand, dass das Unterkomitee im Bereich Telekommunikation des Repräsentantenhauses einen Vorschlag in Form eines Kompromisses einbrachte, der von der Bush-Administration ausgearbeitet worden war und im Wesentlichen die Authorisierung von Auktionen bei der Spektrumallokation vorsah. Gemäß der damaligen Gesetzesvorlage wären 30 MHz des durch die Reallokation betroffenen Spektrums Auktionen unterstellt gewesen. Zudem wären Lizenzerneuerungen, bundesstaatliche, einzelstaatliche sowie lokale Körperschaften, Notrufudiosender, private Radionutzer, Amateurfunker, öffentliche Radiodienste sowie Lizenzen im Bereich maritimer und aeronautischer Funkbenutzer von den Auktionen ausgeschlossen gewesen. Nur Dienste wie Paging oder Mobilfunk-Telefonie sowie Dienste im Bereich der kommerziellen Ausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen hätten an den Auktionen teilnehmen können.

Die Verfechter der Vorlage wiesen insbesondere auf die viel zu langen Zuteilungsprozeduren hin, welche vor allem bei der Verwendung von Zufallslosen (lotteries) zu beträchtlichen sog. *"windfall"*-Gewinnen bei einzelnen Individuen, Partnerschaften und Organisationen führten, die niemals den Aufbau und den Betrieb eines mobilen Kommunikationsnetzwerkes beabsichtigten. Strikt gegen diesen Kompromiss waren der Abgeordnete Dingell, der SMR-Netzwerk Verband sowie der Mobilfunkverband. Die Gegner unterstrichen ihre Haltung vorwiegend mit dem Argument, dass Auktionen großen Unternehmungen insbesondere bei der Abschöpfung technologischer Innovationen Vorteile



verschaffen. Eine weitere Befürchtung lag in der möglichen Beeinflussung öffentlicher Politik, falls das Radiospektrum, oder zumindest ein großer Teil davon, in den Besitz privater Radio- und Fernsehsender gelangt.

Für den Telekommunikationsbereich von zentraler Bedeutung ist auch der Standardisierungsaspekt. Zunächst vornehmlich auf nationaler Ebene verankert, spielte die Festlegung von Standards vor allem durch das Aufkommen des Mobilfunks und dessen Globalisierung eine entscheidende Rolle. Im Folgenden soll kurz auf das Umfeld der amerikanischen Standardisierungsanstrengungen und deren Wandel sowie auf die wichtigsten U.S. Standardisierungsorganisationen, welche konstitutiver Bestandteil der Akteurskonstellation im amerikanischen Telekommunikationssektor sind, eingegangen werden.

#### **7.1.4. U.S. Telekommunikationsstandards**

##### **7.1.4.1 Das sich wandelnde Umfeld der Standardfestlegung**

Während der Monopolstellung der AT&T bestand kein Anlass für spezielle Maßnahmen hinsichtlich Standardisierung seitens der Behörden, da die gesamte Produktion von Telekommunikationsausrüstung wie auch die Kontrolle über sämtliche Netzwerkzugänge in den Händen des Bell-Systems lagen. Unter diesen Umständen fungierte die AT&T als alleinige, standardsetzende Entität im amerikanischen Telekommunikationssektor.

Dies änderte sich jedoch spätestens in den 1960er Jahren, als die FCC den Endgerätemarkt zunehmend dem Wettbewerb zu öffnen begann. Auch die Computer Inquiry II von 1976 trug wesentlich zum Umstand bei, dass ein quasi-monopolistischer Standardsetzungsprozess in einem Umfeld zunehmend konkurrierender Hersteller nicht mehr akzeptiert werden konnte. Die letzte *"Bastion"* der AT&T-Kontrolle bei der Festlegung von Standards fiel mit der Entflechtung des Bell-Systems. Dies führte unweigerlich zur Einsetzung der *"Exchange Standards Association"* oder ECSA, dem die Aufgabe zukam, sämtliche Standardisierungsangelegenheiten des öffentlichen U.S. Telefonnetzwerkes anzugehen. Ein letzter entscheidender Faktor, welcher die steigende Bedeutung von Standards unterstrich, lag in der fortlaufenden Liberalisierung der Telekommunikationsdienste im allgemeinen und des mobilen Telekommunikationssystems im besonderen, eine Entwicklung die wesentlich durch technologische Innovation vorangetrieben wurde.

Dieser Wandel sorgte besonderes nach 1984 dafür, dass sich nicht nur bereits existierende Standardisierungsorganisationen wie X3 oder EIA neuen Anforderungen durch Netzbetreiber und Anwender anpassen mussten, sondern dass auch zahlreiche neue Standardisierungskörperschaften wie die TIA und T1 gebildet werden mussten, um die zunehmenden Standardisierungsprobleme zu bewältigen.

#### 7.1.4.2 Die wichtigsten U.S. Standardisierungsorganisationen

Körperschaften, welche sich mit der Festlegung von Standards befassen, lassen sich grob in drei Kategorien einteilen. Es gibt einerseits solche, die vorwiegend verbindliche Standards erlassen und entsprechend eng mit den Behörden zusammenarbeiten und andererseits solche, die vor allem an einem freiwilligen Standardsetzungsprozess teilnehmen. Diese beiden Kategorien bewegen sich vornehmlich auf nationalstaatlicher Ebene. Sie unterscheiden sich somit von der dritten Kategorie, in welcher Organisationen vertreten sind, die zum Entwicklungsprozess internationaler Standards beitragen.

Die einzige Organisation, der es in den USA erlaubt ist, verbindliche Standards zu erlassen, ist die bereits angesprochene "*Federal Communications Commission*". Um eine effiziente Nutzung des Radiofrequenzspektrums zu gewährleisten, hat die FCC eine ganze Reihe technischer Standards entwickelt, welche sich in erster Linie auf Ausrüstungsgüter im Radiofrequenzbereich sowie auf deren Komponenten beziehen. Neben verbindlichen Vorgaben kann es für alle am Telekommunikationssektor Teilnehmenden (insbesondere Hersteller und Nutzer von Telekommunikationstechnologien) von Vorteil sein, eigene Standards auf freiwilliger Basis hinsichtlich Komponenten und Eigenschaften von Telekommunikationsprodukten aufzustellen. In solchen Fällen lanciert entweder ein Unterkomitee einer bereits existierenden Standardisierungsorganisation oder ein Branchenverband ein formales und ausführliches Prozedere um Einreichung von Kommentaren, was auch als eine Art Vernehmlassungsverfahren aufgefasst werden kann. Schließlich kommt es in der Regel zu Standards, welche sich auf einer konsensualen Basis aller beteiligten Parteien weiterentwickeln können. Bezeichnenderweise wird eine immer größer werdende Zahl von Standards durch Industrievertreter initiiert und weitergetrieben ohne jegliche Beteiligung der Behörden auf den verschiedenen Staatsebenen. Doch bevor diese freiwilligen Standards einen offiziellen Status erreichen bedarf es deren Annahme durch das "*American National Standards Institute*" (ANSI). Diese hängt davon ab, ob bei der Standardisierungsprozedur die Kriterien des ANSI eingehalten wurden.

Der Vorläufer des ANSI wurde ursprünglich 1918 in Form des "*American Engineering Standards Committee*" eingerichtet, das sich zunächst aber ausschließlich auf die Interessen von Verbänden konzentrierte, die sich mit Bergbau, Chemie und Maschinenbau beschäftigten. Dessen Bezeichnung wurde 1928 in "*American Standards Association*" umgeändert und die Verbandspolitik dahin umgewandelt, dass auch Regierungsämter und Handelsorganisationen Mitglied werden konnten. Erst eine größere Reorganisation während den Jahren 1966-69 brachte dem Verband den heutigen Namen ein. Gleichzeitig verschob sich seine Funktion weg von der Festlegung von Standards hin zur Koordinierung der Standardisierungsaktivitäten des privaten Sektors. Neben dieser Koordinierungsaufgabe und der Überprüfung der Zulässigkeit der von den Mitgliedern aufgestellten Standards tritt das ANSI auch als offizieller Vertreter der

USA gegenüber wichtigen internationalen Standardisierungsorganisationen auf, wie etwa ISO oder IEC.

Zu den wichtigsten Mitgliedern des ANSI gehören zum einen das "*Institute of Electrical and Electronics Engineers*" (IEEE) und die "*Electronic Industry Association*" (EIA), zum anderen die "*Telecommunications Industry Association*" (TIA). Das IEEE ist eine durch das ANSI anerkannte, professionelle technische Organisation mit über 290'000 technischen Experten. IEEE-Standards werden entweder durch die IEEE selbst oder aber durch die ANSI veröffentlicht. Obwohl als amerikanische Standardisierungsorganisation aufgeführt, zählt die IEEE faktische zu den internationalen Standardisierungsentitäten.

Auch die EIA ist ein durch das ANSI anerkannter Verband, welcher über 1'200 Unternehmungen zu seinen Mitgliedern zählt. Seitdem die sog. "*Information and Telecommunications Group*" (ITG) der EIA mit der "*U.S. Telecommunications Suppliers Association*" (USTSA) zur TIA verschmolz, ist die EIA nur indirekt am Standardsetzungsprozess im Telekommunikationsbereich beteiligt. Die EIA konzentriert sich heute verstärkt auf Sachbereiche, welche die Interessen der Elektronikindustrie als Ganzes betreffen.

Die als Handelsverband auftretende TIA vertritt hauptsächlich die Interessen der Hersteller von Telekommunikationsausrüstung und zwar in den Bereichen "*user-premise-equipment*", Netzwerkausrüstung, mobile Kommunikationsausrüstung sowie Ausrüstung im Bereich von Glasfasertechnologie. Es ist die Aufgabe des TIA, der Telekommunikationsindustrie bei der Formulierung von Standards unter die Arme zu greifen.

Im Zusammenhang mit dem Mobilfunksektor ist der "*Cellular Telecommunications Industry Association*" (CTIA) als einer der zentralen Akteure von entscheidender Bedeutung. Der CTIA kann als Handelsorganisation aufgefasst werden, welche 1984 durch den Zusammenschluss des "*Cellular Communications Association*" (CCIA) und des "*Cellular Radio Communications Association*" (CRCA) entstand. Der CTIA ist nicht wie die bereits erwähnten Handelsorganisationen durch das ANSI anerkannt. Seine Mitglieder umfassen 90% aller Mobilfunk-Netzbetreiber und zwar sowohl solche, die über als auch solche, die nicht über ein Festnetz verfügen. Darüber hinaus gehören auch die größten Hersteller, Vertriebsgesellschaften sowie weitere Unternehmungen des Mobilfunksektors dem CTIA an. Der CTIA verfügt über vier verschiedene Komitees (Finanzen, legislative Aspekte, Roaming-Sicherheit und Technologie), mittels welchen er sämtlichen Angelegenheiten, die die Mobilfunkindustrie betreffen, begegnet.

Das Legislativkomitee formuliert den jeweiligen Standpunkt des Verbandes hinsichtlich gesetzlicher und regulativer Anforderungen und es betreibt auch aktiv Lobbyingarbeit. Anfang der 1990er Jahre kämpfte der CTIA unter anderem für den Auktionsmodus bei der Vergabe von Mobilfunk-Spektrum, für geeignete Lizenzverfahren beim Dienstleistungsangebot in

ländlichen Gebieten, für die Allokation von zusätzlichem Spektrum für die Mobilfunkindustrie sowie für die *"Interkonnnektion"* zwischen dem Mobilfunk-System und dem öffentlichen Festnetz. Das *"Roaming-Komitee"* befasste sich bisher über seine vier Unterkomitees mit der Implementation von Mobilfunknetzen, mit der Einführung eines zehnstelligen Rufnummernstandards, mit der Entwicklung eines *"Roaming"*-Standards, der das Erkennen von anwenderspezifischen Informationen durch sämtliche Mobilfunkbetreiber ermöglicht, sowie mit Betrugsbekämpfung. Das Technologiekomitee seinerseits arbeitete eng mit den Ausrüstungsherstellern unter der Vermittlung des EIA bzw. TIA an sog. Interimstandards (IS) für die Schnittstellenprotokolle, um systemübergreifende Funktionen zu ermöglichen. Schließlich war das Technologiekomitee des CTIA im Wesentlichen für die Initiierung sowie für die Standardsetzung der zweiten Mobilfunkgeneration verantwortlich.

Das Engagement amerikanischer Standardisierungsbehörden beschränkt sich jedoch nicht nur auf die nationale Ebene, sondern besitzt institutionalisierte Verbindungen zur internationalen Ebene. Auf dieser ist die organisatorische Struktur vorwiegend durch die ITU geprägt, deren zwei permanente Organe *"International Radio Consultative Commitee"* (CCIR) und *"International Telephone and Telegraph Consultative Commitee"* (CCITT) sich mit globalen Standardisierungsfragen befassen. Die in diesen beiden Gremien behandelten Angelegenheiten betreffen in der Regel außenpolitische Bereiche, weshalb die USA bei Verhandlungen mit den Konsultativorganen der ITU durch das Außenministerium vertreten ist. Hinsichtlich der Darlegung der eigenen Haltung gegenüber den Organen der ITU wird das Außenministerium durch zwei beratende Komitees unterstützt.

Analog zu den Konsultativorganen der ITU handelt es sich um die *"U.S. Organization for the International Telegraph and Telecommunications Consultative Commitee"* (U.S. CCITT) und um die *"U.S. Organization for the International Radio Consultative Commitee"* (U.S. CCIR). Beide beratenden Komitees stehen allen Parteien, welche an Telekommunikationsstandards interessiert sind, offen. Zu ihnen gehören Anwender, Hersteller, Netzbetreiber, nationale Standardisierungsorganisationen und Regierungsstellen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass das Außenministerium Organisationen und Unternehmungen als offizielle U.S.-Vertreter anerkennt, was es ihnen erlaubt, direkt an den Aktivitäten des CCIR und des CCITT teilzunehmen. Die U.S. CCIR besteht aus vier Expertengruppen, die sich mit Mobilfunkdiensten, mit Diensten im Festnetzbereich mittels radio-relay-systems und Satelliten sowie mit Sendediensten befassen.

## **7.2 Die amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen im Bereich der Telekommunikation**

Das Verhältnis der USA zu Japan ist spätestens seit den 1980er Jahren durch handelspolitische Friktionen geprägt, welche sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf der

Ebene eines allgemeinen öffentlichen Interesses Gegenstand breit angelegter Debatten waren. Insbesondere Bereiche wie Halbleiterindustrie und Automobilbau bildeten stets das konstituierende Element spannungsgeladener Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan. Weniger im Zentrum, da durch die beiden anderen Bereiche verdeckt, stand der Telekommunikationsbereich, welcher aber schon bereits ab den frühen 1980er Jahren Grund für intensive Auseinandersetzungen zwischen den beiden Handelspartnern war. Dies ist umso erstaunlicher, als dass zu jenem Zeitpunkt eine Globalisierung der noch stark national verankerten Telekommunikationsmärkte praktisch inexistent war, vor allem im Vergleich zu den Bereichen Halbleiter- und Automobilbau. Entscheidend mag wohl der Umstand gewesen sein, dass Telekommunikation als Hochtechnologiebereich bereits damals als potentieller Innovationsmotor angesehen wurde, der die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflussen könne.

Eines der ersten Abkommen zwischen den USA und Japan war dasjenige von 1980, welches vor allem auf die aus amerikanischer Sicht unfairen Praktiken der Japaner bei der öffentlichen Beschaffung von Telekommunikationsausrüstung durch die damals noch staatliche japanische Fernmeldegesellschaft Nippon Telephone and Telegraph (NTT) hinwirken sollte. Ausschlaggebend für diese Vorgehensweise war in den Augen der USA die durch NTT betriebene Art der öffentlichen Beschaffung von Telekommunikationsausrüstung, welche sich nicht mit dem GATT Kodex vereinbaren ließ. Dieses auf bilateraler Ebene entstandene Übereinkommen war darauf ausgelegt, die japanischen Beschaffungspraktiken einem sog. *"Monitoring"* zu unterziehen. Japan wurde demnach dazu verpflichtet, in regelmäßigen Zeitabständen über die *"Fortschritte"* bei der Berücksichtigung amerikanischer Telekommunikationsausrüstungsgüter durch die NTT, Rechenschaft abzulegen. Wie noch zu zeigen sein wird verlief dieses Monitoring nicht immer im Sinne der USA, was nicht selten zu einer Gefährdung des bilateralen Verhältnisses zu Japan führte. Das auch *"NTT-Agreement"* genannte Abkommen bildet das Rückgrat der amerikanischen-japanischen Handelsbeziehung im Telekommunikationsbereich. Es wurde im Verlauf der letzten 20 Jahre mehrmals erneuert und hat auch heute noch Gültigkeit.

Eine drastische Zuspitzung der Spannungen zwischen den USA und Japan spielte sich in den frühen 1990er Jahren ab. Die Ende 1992 neu gewählte amerikanische Administration unter Präsident Bill Clinton stieß gleich zu Beginn ihrer ersten Legislaturperiode die wichtigsten Handelspartner wie die Europäische Gemeinschaft und Japan vor den Kopf. Die Streitpunkte lagen vor allem im Bereich des Ausschlusses der Amerikaner aus dem europäischen und japanischen Beschaffungsprozedere im Telekommunikationssektor sowie im Bereich des immanenten Handelsdefizits der USA gegenüber Japan. Die Gespräche zwischen den Handelspartnern, insbesondere zwischen den USA und Japan, gestalteten sich sehr schwierig. Dies hing mitunter damit zusammen, dass die Clinton-Administration und ihr damaliger Handelsbeauftragte Mickey Kantor von Japan substantielle Konzessionen hinsichtlich der

Öffnung des japanischen Marktes, unter anderem auch im Telekommunikationssektor, forderten und ihre Anliegen mit unilateralen Retorsionsmaßnahmen unterstrichen. Dieser von Experten wie Jagdish Bhagwati als *"aggressiven Unilateralismus"* bezeichnete Haltung Amerikas stand in den ersten Monaten des Jahres 1993 im krassen Gegensatz zu den amerikanischen Anstrengungen auf multilateraler Ebene hinsichtlich des Abschlusses der 1986 in Punta d'Este begonnenen 8. Welthandelsrunde des GATT. Gerade dieses amerikanische Doppelspiel wirkte sich negativ auf die Verhandlungen über das sog. *"Framework for a New Economic Partnership"* mit Japan aus.

Zum nach wie vor in diesen Bereichen praktizierten Drohgebaren der USA gehörte auch das Inbetrachtziehen einer Reaktivierung und Verstärkung der amerikanischen Handelsgesetzgebung mittels *"Super 301"*. Dieses Gesetz, welches 1988 unter der Bush-Administration in Kraft trat und 1991 auslief und seither dank den Bemühungen der Bush-Handelsbeauftragten Carla Hills nicht mehr erneuert wurde, überträgt dem US-Präsidenten die Kompetenz, unilaterale Maßnahmen gegenüber renitenten Handelspartnern zu ergreifen. Zu den Hauptstolpersteinen bei der Aushandlung sektoraler Übereinkünfte unter dem Rahmenabkommen gehörte die amerikanische Forderung nach so genannten quantitativen Kriterien zur Messung des Öffnungsgrades des japanischen Marktes, da nur solche dem Anspruch nach Objektivität genügten. Im Unterschied zum Halbleiterabkommen weigerte sich Japan jedoch strikt gegen eine quantitative Vorgabe in Form einer Marktöffnungs- bzw. Importquote.

Im Vordergrund bei den Verhandlungen zwischen den USA und Japan standen fünf verschiedene *"Körbe"* sektoraler und struktureller Natur, die als eigentliches konstitutives Element des *"Framework for a New Economic Partnership"* aufgefasst werden konnten. Japan verpflichtete sich damals sich den wichtigsten Handelshemmnissen in jedem der fünf Bereiche, welche den Zugang ausländischer (amerikanischer) Firmen zum japanischen Markt behindern, anzunehmen. Die fünf Körbe deckten die folgenden Bereiche ab:

a) *"Öffentliches Beschaffungswesen"*:

Es ging hauptsächlich um das Ergreifen von Maßnahmen durch die japanische Regierung zur markanten Steigerung der Beschaffung kompetitiver ausländischer (amerikanischer) Güter und Dienstleistungen. Zentrale Sektoren, die durch diesen *"Korb"* abgedeckt werden sollten, waren die Telekommunikation und die Medizinaltechnik.

b) *"Regulierungsreform und Wettbewerbsfähigkeit"*:

Im Vordergrund standen vor allem Finanzdienstleistungen und Versicherungen. Zusätzlich kam es auch zu Konsultationen über vier strukturelle Bereiche wie Deregulierung, administrative Reformen, Verteilungshemmnisse und Wettbewerbspolitik.

c) *"Weitere zentrale Sektoren":*

Die Verhandlungen innerhalb dieses *"Korbes"* konzentrierten sich auf den Automobilsektor. Die USA verlangten von dem japanischen Handelspartner die Beseitigung von Handelsbarrieren, auf welche ausländische (amerikanische) Firmen beim Versuch, Autos und Autoteile nach Japan zu exportieren bzw. Autoteile an japanische Autowerke in den USA abzusetzen, stießen.

d) *"Wirtschaftliche Harmonisierung":*

Hierbei ging es vorrangig um Themen wie ausländische Direktinvestitionen, das Verhältnis zwischen Käufern und Ausrüstern sowie der Zugang zu Technologien.

e) *"Implementierung bestehender Abkommen und Maßnahmen":*

Unter diesem *"Korb"* wurden alle bisherigen bilateralen *"Arrangements"* sowie Maßnahmen zusammengefasst und einem *"Monitoring-Prozedere"* hinsichtlich deren vollen Implementation weiterhin unterstellt.

Unter Korb d) versuchten die USA zudem, Japan in den Bereichen staatlicher Unterstützungsprogramme, Steueranreize, Deregulierungsmaßnahmen, Unterstützung von Fusionen und Akquisitionen, direkter Vertriebsprogramme und Arbeits- und Grundstückskosten Konzessionen abzurufen. Hinsichtlich des Verhältnisses beim Käufer-Ausrüster-Aspekt schlossen die Gespräche vor allem die Bekräftigung und Unterstützung der Entwicklung einer japanischen Unternehmenspolitik mit ein, welche offene und gleichwertige Geschäftsbedingungen für ausländische (amerikanische) Ausrüster sowie gemeinsame Investitionen und Ansiedlung von U.S. Firmen im *"Technologiepark"* in der Nähe von Tokio erleichtern sollten. In den Gesprächen um einen Technologiezugang zielten die USA auf eine Verbesserung der gegenseitigen Interaktion in Technologiebelangen zwischen den beiden Staaten unter Einschluss eines besseren Zugangs amerikanischer Firmen zu den durch die japanische Regierung unterstützten Forschungsprojekten.

Da sich die vorliegende Arbeit im Rahmen des ersten Fallbeispiels mit dem Telekommunikationssektor beschäftigt, soll nun dieser Bereich konkret ausgeleuchtet werden, der insbesondere durch den ersten *"Korb"* des *"Framework of a New Economic Partnership"* abgedeckt ist. Ziel eines Abkommens in diesem Bereich war eine *"substantielle"* Zunahme des Zugangs und des Absatzes wettbewerbsfähiger ausländischer (amerikanischer) Produkte und Dienstleistungen. Das anzustrebende Telekommunikationsabkommen sah zur Umsetzung und Bewertung dieses Zieles eine Liste von fünf quantitativen und fünf qualitativen Kriterien vor. Zu den quantitativen Kriterien zählten vor allem die jährliche Bewertung des Fortschritts hinsichtlich Wert und Anteil ausländischer (amerikanischer) Telekommunikationsprodukte und -dienstleistungen gemessen am Total der durch die öffentliche Hand Japans beschafften Telekommunikationsgüter und -dienstleistungen. Weitere quantitative Kriterien waren die jährliche Zahl japanischer staatlicher Einrichtungen, welche ausländische (amerikanische)

Produkte und Dienstleistungen beschafften, die jährliche Anzahl und der Wert von Auftragsabschlüssen, die als Folge einer Abnahme des sog. *"Single Tendering"* zustandekamen, sowie die mengenmäßige Verbesserung der Auftragsmöglichkeiten für amerikanische Zulieferer.

Ferner enthielt das Telekommunikationsabkommen einen größeren Abschnitt über Maßnahmen, welche die japanische Regierung zur Verbesserung und Öffnung ihres Beschaffungsprozesses gegenüber ausländischen Anbietern ergreifen sollte. Zu diesen Maßnahmen gehörten:

- a) Vorkehrungen, die von staatlichen Einrichtungen verlangen, dass diese möglichst früh über anstehende Beschaffungen informieren, also noch bevor offizielle Ausschreibungen mittels Veröffentlichungen oder bei Treffen zwischen der japanischen Regierung und ausländischen Industrievertretern angekündigt werden.
- b) Die Anwendung internationaler Technologiestandards, wo solche existieren, und das volle Inbetrachtziehen sog. *"de facto"*-Standards auf internationaler Ebene.
- c) Die Veröffentlichung von Einladungen, welche an Anbieter gerichtet sind und das Interesse an potentiellen Auftragsmöglichkeiten bekunden.
- d) Die Verpflichtung, dass das umfassendste Wertsystem für die Bewertung von Beschaffungsanfragen oberhalb eines bestimmten *"Schwellenwertes"*, welcher schrittweise über eine Vier-Jahres-Periode herabgesenkt wird, zur Anwendung kommt.
- e) Die Verpflichtung zur Reduzierung der Verwendung des *"Single tendering"* und
- f) Die Errichtung eines umfassenden Klagemechanismus und von Prozeduren, die sich mit unfairen Auftragsformulierungen befassen.

Neben dem Aspekt der öffentlichen Beschaffung im Telekommunikationsbereich im Allgemeinen bestanden zwischen den USA und Japan spezifische Verhandlungsthemen, die unter dem Korb *"Implementierung bestehender Abkommen und Maßnahmen"* zusammengefasst waren. Die Clinton-Administration beabsichtigte innerhalb dieses Korbes die tatkräftige Umsetzung der U.S. Handelsgesetze und die volle Implementierung der bisherigen Handelsabkommen mit Japan außerhalb des Framework.

Ein solches spezifisches Verhandlungsthema bildeten die Mobiltelefone, womit auch der mobile Telekommunikationsbereich ein konstitutives Element der amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen darstellte. Seit den frühen 1980er Jahren haben die USA und Japan eine Reihe von Handelsabkommen im Bereich Telekommunikation unterzeichnet, die in erster Linie der Ausarbeitung weiterer sog. *"Market-Oriented Sector-Selective"* oder auch *"MOSS"*-Verpflichtungen dienten. Zudem sollten sie bei der Lösung von Problemen helfen, welche bei den alljährlichen Überprüfungen der Handelsabkommen im Telekommunikationsbereich unter Abschnitt 1377 des U.S. Handelsgesetzes (Trade Act) von 1988 auftraten.



Das sog. "*Third-Party Radio and Cellular Telephone Agreement*" von 1989, das auf der Grundlage von Abschnitt 1377 ausgehandelt wurde, widmete sich dem Marktzugang für amerikanische Mobiltelefone sowie dem Zugang zu "*third-party radio communication markets*". Zu einer drastischen Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und Japan hinsichtlich dieses Abkommens kam es in den Jahren 1992 und 1993 als zusehends Probleme auftraten, die den Zugang für amerikanische Mobilfunksystem-Technologien zu den japanischen Mobilfunkdienstleistungsmärkten behinderten. Bilaterale Konsultationen zwischen den USA und Japan hinsichtlich des Abkommens von 1989 und seiner Implementierung verliefen ohne Erfolg, was die Amerikaner als Verletzung des Abkommens seitens der Japaner auffassten. Verhandlungen zur Lösung dieser Streitigkeiten wurden bereits 1993 durch die neue Clinton-Administration aufgenommen. Gleichzeitig wurden aber auch Vorkehrungen getroffen, um Sanktionen auf der Grundlage von Paragraph 1377 des Handelsgesetzes von 1988 gegen Japan auszusprechen.

Durch die Unterzeichnung des Rahmenabkommens zwischen den USA und Japan am 10. Juli 1993 wurde zwar ein institutioneller Einstieg in die transpazifischen Handelsgespräche gefunden, doch gestalteten sich die Verhandlungen zu den einzelnen Themenkörben als außerordentlich schwierig. Zum einen hing dies mit dem Umstand zusammen, dass man sich bei den sektoralen und strukturellen Verhandlungen unter einen gewissen Zeitdruck gesetzt hatte, da man in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen (u.a. Telekommunikation), Versicherungsmarkt und Automobilindustrie möglichst rasch Gespräche aufnehmen und konkrete Fortschritte innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens realisieren wollte. Zum anderen bereiteten gerade die zur Bewertung dieser Fortschritte vorgebrachten objektiven Kriterien bei den Handelspartnern, aber vor allem der japanischen Regierung, großes Kopfzerbrechen.

Diese objektiven Kriterien können in ihren Eigenschaften quantitativer bzw. qualitativer Natur sein, wobei auch eine Kombination beider Typen nicht ausgeschlossen wird. Das Hauptproblem bestand hauptsächlich im Grad der Betonung der beiden Kriterientypen. Während dem die USA eine starke Präferenz für quantitative Kriterien bekundeten, zeigte sich Japan ob einer solchen stets stark irritiert. Keine quantitativen Vorstellungen innerhalb des neuen Rahmenabkommens gab es lediglich in Bezug auf das Oberziel des Abkommens, nämlich hinsichtlich des Abbaus des japanischen Handels- und Ertragsbilanzüberschusses. Man verständigte sich nur auf eine signifikante mittelfristige Reduzierung. Für hohe amerikanische Vertreter wie z.B. der Unterstaatssekretär für internationale Finanzfragen im US-Finanzministerium, Lawrence Summers, oder der stellvertretende Wirtschaftsberater des amerikanischen Präsidenten, Bowman Cutter, bedeutete dies eine Verringerung des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits von den zum damaligen Zeitpunkt 3-4% des Sozialproduktes auf weniger als 2% innerhalb von 3-5 Jahren. Zudem ließen die USA gleichzeitig erkennen, dass sie am Recht festhalten wollten, trotz dieses vermeintlich

bilateralen Verhandlungsmechanismus die einschlägigen amerikanischen Handelsgesetze (301/1377) anwenden zu können.

Mit anderen Worten sollten unilaterale Maßnahmen seitens der USA weiterhin möglich bleiben, falls der Grad des angestrebten Zugangs zum japanischen Markt als unbefriedigend bewertet wird. Hier wird deutlich, dass das Rahmenabkommen an sich nur eine Hülle darstellte, welche noch mit etlicher Substanz gefüllt werden musste. Bei der Bestimmung dieser Substanz wollten sich die USA sämtliche Optionen, also auch unilaterale Maßnahmen vorbehalten, was deutlich zu einer Erschwerung der Gespräche mit Japan beitrug.

Im weiteren Verlauf des Jahres 1993 erwiesen sich die Beziehungen zwischen den USA und Japan weiterhin als fragil. Zwar versuchten die Amerikaner bis Ende 1993 eine Reduktion der bilateralen Handelsspannungen mit Japan zu erzielen, doch erwies sich die von der Clinton-Administration vorangetriebene, stark resultatorientierte Handelspolitik als in manchen Punkten inkonsistent und konfliktträchtig. Immer noch bestand die latente Gefahr eines konkreten Handelsstreites zwischen den Handelspartnern dies- und jenseits des Pazifiks. Diese beruhte zu einem großen Teil auf der von den Amerikanern konstant aufrechterhaltenen Drohung mit Sanktionen, falls die mit Japan anvisierten Resultate nicht umgesetzt würden. Besonders der amerikanische Kongress, der im Vergleich zur eher zurückhaltenden Clinton-Administration völlig offen zu möglichen unilateralen Strafmaßnahmen stand war bereit, die fortbestehenden Ungleichgewichte zwischen den USA und Japan auf der Basis von Abschnitt 301 des US-Handelsrechts zu bekämpfen.

Japan reagierte in dieser Situation mit der Drohung eines im Rahmenabkommen festgeschriebenen Gesprächsabbruchs, falls die USA unilaterale Sanktionen verhängen. Generell war die Stimmung unter den Handelsdelegierten beider Staaten gereizt, zumal japanische Handelsdiplomaten auf eine zunehmend negativer werdende Einstellung der Japaner gegenüber den USA verwiesen. Vor allem in der zweiten Hälfte des Jahres 1993 wurde die Zerbrechlichkeit der amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen deutlich, eine Zerbrechlichkeit, die nur durch eine Kraftanstrengung beider Handelspartner zu überwinden war.

Im Januar 1994 verkündete Japans Ministerpräsident Morihiro Hosokawa, dass er sein ganzes politisches Gewicht in den erfolgreichen Abschluss der Rahmengespräche mit den USA über eine Öffnung der japanischen Märkte einsetzen würde. Er sagte dem damaligen US-Finanzminister Lloyd Bentsen zu, bis zum bilateralen Gipfeltreffen Mitte Februar 1994 greifbare Ergebnisse vorzulegen. Diesem Statement waren Forderungen Bentsens vorausgegangen, die nach größeren Anstrengungen Japans bei den Themenkörben des Rahmenabkommens und nach einem umfassenden Konjunkturprogramm verlangten. Aufgrund des schlecht voranschreitenden Gesprächsganges und der damit verbundenen Gefahr der Nichterzielung konkreter Ergebnisse bis zum Gipfel zwischen den USA und Japan vom 11.

Februar in Washington, sprachen die USA bereits im Vorfeld des Gipfels von der Möglichkeit einer Überprüfung der Grundlagen des Rahmenabkommens mit Japan vom Juli 1993. Die Vereinigten Staaten beabsichtigten, wie Bentsen zu erkennen gab, bis zum 11. Februar brauchbare Abkommen in den Bereichen Autohandel, japanischer Versicherungsmarkt sowie Ausschreibungen öffentlicher Aufträge mit besonderer Berücksichtigung des Telekommunikationssektors zu erzielen.

Wenige Tage vor dem Gipfel in Washington war die Gesprächsbereitschaft zwischen beiden Handelspartnern immer noch äußerst gering. Auf Verlangen der USA wurden deshalb die vorbereitenden Treffen auf der mittleren Beamtenebene ausgesetzt. Washington ging, um trotzdem Bewegung in die Gespräche mit Japan zu bringen sogar soweit, offen mit Retorsionsmaßnahmen zu drohen. Der damalige US-Handelsbeauftragte Mickey Kantor zögerte nicht, eine Liste mit japanischen Importen, welche mit Strafzöllen belegt werden sollten in Auftrag zu geben und sowohl die Clinton-Administration als auch der Kongress scheuten nicht davor zurück, die Neuauflage einer verschärften "*Super 301*"-Gesetzgebung in Erwägung zu ziehen, womit die alleinige Kompetenz für unilaterale Retorsionsmaßnahmen beim US-Präsidenten gelegen hätte.

Am Gipfel vom 11. Februar in Washington gelang es den beiden Handelspartnern nicht ganz unerwartet nicht, sich auf ein Abkommen in den bereits konkret anvisierten Gebieten innerhalb des "*Framework of a New Economic Partnership*" zu einigen. Mögliche Vereinbarungen in den Sektoren wie Automobile, medizinische Geräte, Telekommunikation und Versicherungen kamen nicht zustande, da es für Japan außer Frage stand, die von den USA geforderten objektiven Kriterien quantitativer und qualitativer Ausprägung für die Bewertung des Marktöffnungsfortschritts zu akzeptieren. Damit fielen die japanischen Angebote deutlich hinter die im Juli 1993 gemachten Zusagen Japans gegenüber den USA zurück. Letztere machten insbesondere diesen Umstand für das Scheitern des Gipfels verantwortlich. Die damalige Lage schien sich, wie schon vor dem Wirtschaftsgipfel in Tokio 1993, weiter zu verschlechtern und die Strategie der Amerikaner weiter in Richtung unilateraler Maßnahmen hinauszulaufen.

Hervorzuheben bleibt an dieser Stelle die Tatsache, dass die japanische Haltung unter Premierminister Morihiro Hosokawa nur scheinbar im Widerspruch zur Regierung unter Premierminister Miyazawa stand, welche das 1993er Rahmenabkommen mit den USA samt den objektiven Bewertungskriterien unterzeichnet hatte. Denn die Unterzeichnung des Rahmenabkommens erfolgte bei gleichzeitiger Bekundung der japanischen Regierung, diese Bewertungskriterien nicht erfüllen zu wollen. So diente das Rahmenabkommen letztlich bloss einer vorübergehenden Überbrückung des Dissenses zwischen Japan und den USA. Premierminister Hosokawa schien jedoch von einer solchen Überbrückung nichts mehr zu halten, was erstmals einem klaren Entzug Japans gegenüber amerikanischen Forderungen gleichkam und zugleich einen Wendepunkt in den bilateralen amerikanisch-japanischen

Handelsbeziehungen darstellte. Hosokawa verwies zudem auf das Halbleiterabkommen von 1988 mit den USA, welches, da mit numerischen Zielen ausgestattet, als Beispiel eines sog. Verwalteten Handels oder "*managed trade*" gelten konnte. Japan wollte eine Wiederholung einer solchen Art von Handel auf jeden Fall vermeiden.

Das Scheitern der Gespräche führte auf Seiten der USA zur Ankündigung, man würde nun die gesamte Palette an Retorsionsmaßnahmen gegenüber Japan zur Anwendung bringen. Vor allem mit Strafzöllen auf ausgewählte Produkte und mit Antidumpingverfahren wurde gedroht. Hinzu kam eine Klage von Motorola wegen Behinderungen auf dem japanischen Markt, zu der sich die Administration zu äußern hatte, sowie ihre Unterstützung für einen einzubringenden Gesetzesentwurf durch den damaligen demokratischen Mehrheitsführer Richard Gephardt für eine neue, verschärfte "*Super 301*"-Gesetzgebung.

Obwohl die Rahmenwerkgespräche vorerst gescheitert waren, stieg der Druck in den USA, die Lösung von Einzelproblemen dringend voranzutreiben. Ein solches Einzelproblem bestand im Bereich der Mobiltelefone (cellular phones) und der mit Mobilfunk verbundenen Technologien. Wie bereits angedeutet verliefen die Verhandlungen über das "*Third Party Radio and Cellular Telephone Agreement*" unter der Bush sen.-Administration ohne Erfolg. Auch der neuen Clinton-Regierung gelang es vorerst nicht, diese Angelegenheit zu lösen. Einen neuen Impetus erhielt die Mobilfunk-Problematik durch die Klage des damals führenden US-Mobiltelefon-Herstellers Motorola, welche von der Clinton-Administration in der zweiten Februar-Hälfte 1994 gut geheißend wurde.

Somit war der Weg frei für Strafmaßnahmen gegen Japan unter Paragraph 1377 des Omnibus and Trade Act von 1988. Japan beugte sich aufgrund der Sanktionsandrohungen dem amerikanischen Druck und unterzeichnete am 12. März 1994 mit den USA ein Abkommen, welches für den Zugang amerikanischer Technologie zum und für gleichwertige Wettbewerbsmöglichkeiten am japanischen Markt für Mobiltelefone sorgte. Es wurden also den US-Technologien vergleichbare Zugangsmöglichkeiten geboten, in deren Genuss japanische Mobilfunktechnologien bereits während der 1980er Jahre gekommen waren. Das Abkommen enthielt eine ganze Reihe detaillierter Verpflichtungen für Japan, die für die Sicherstellung einer umfassenden Implementation des Abkommens konzipiert waren. Die japanische Regierung verpflichtete sich weiter, das Abkommen einem laufenden "*Monitoring*" hinsichtlich dessen Umsetzung zu unterziehen.

Im Laufe des März 1994 kam es auf Seiten der USA zu einer Reaktivierung des "*Super 301*"-Paragraphen innerhalb der amerikanischen Handelsgesetzgebung. Gemäß damaligen Einschätzungen geschah dies im Bewusstsein, gezielt den Druck auf Japan im Bereich der Rahmenwerkgespräche zu erhöhen (NZZ-Artikel, 30.3.94). Dies führte unter anderem dazu, dass sich Japan genötigt fühlte, seinerseits einen konkreten Vorschlag zu machen, der zunächst in der Absicht bestand, ein substantielles Marktöffnungspaket anzubieten. Diese weit reichende

Absichtserklärung wurde aber aus Gründen einer zu jenem Zeitpunkt unrealistischen Umsetzung durch zwei weniger weit reichende Maßnahmenpakete ersetzt, welche im Verlauf des Jahres 1994 zum Tragen kommen sollten.

Das erste Paket mit der Bezeichnung *"Richtlinie für Außenwirtschaftsreform-Maßnahmen"* sah im Wesentlichen vor, die Nachfrage Japans nach ausländischen Gütern und somit die Importe durch die Steuerung makroökonomischer Größen (Steuerreform, Aufstockung staatlicher Infrastrukturausgaben) anzukurbeln. Dieses Paket wurde von Japan bereits Ende März 1994 den Amerikanern unterbreitet. Das zweite Paket, welches bis spätestens zum Weltwirtschaftsgipfel von Neapel zur Anwendung kommen sollte, beinhaltete dann konkrete Marktöffnungselemente wie Deregulierungen hinsichtlich Zugangsbeschränkungen bei Inspektionsverfahren und Lizenzerteilungen, Verbesserung des Binnenwettbewerbs, Förderung der Importe und Direktinvestitionen mittels besserer Informationsvermittlung und finanzieller Anreize sowie die Verbesserung des Zugangs für ausländische Produkte und Dienstleistungen in den Bereichen, die bereits durch die fünf *"Themenkörbe"* des *"Framework of a New Economic Partnership"* abgedeckt waren.

Die Richtlinie für Außenwirtschaftsreform-Maßnahmen wurde im Ausland, neben der EU natürlich insbesondere von den Amerikanern, aber auch von den Japanern selbst als nicht weit reichend genug eingestuft. Dies veranlasste den damaligen amerikanischen Handelsbeauftragten Mickey Kantor im National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers (NTE) von 1995, die dreimonatige Zeitspanne zwischen Februar und Mai 1994 als *"Period of Reflection"* (USTR, 1995) zu bezeichnen. Erst am 24. Mai 1994 kündigten Präsident Clinton und der damals gerade erst neu gewählte japanische Premierminister Hata die Wiederaufnahme der Gespräche hinsichtlich des Rahmenwerks über eine neue wirtschaftliche Partnerschaft an. Im darauf folgenden Monat fanden Arbeitsgruppen beider Handelspartner zu Treffen über prioritäre Handelssektoren zusammen. Ende Juni 1994 legten die Japaner eine modifizierte und gleichzeitig weiter reichende Version der auf Ende März vorgestellten Richtlinie vor.

Doch auch das neue Angebot erwies sich als wenig konkret. Dementsprechend pessimistisch fielen auch die Kommentare in der damaligen Presse aus. Die NZZ sprach davon, die Anreicherung der Richtlinie für Außenwirtschaftsreform-Maßnahmen sei *"bescheiden"* ausgefallen. Trotz der vielen Versprechungen in den verschiedenen Handelsbereichen, wie etwa in der Telekommunikation,

*"bleiben die meisten Aussagen [Japans] weiterhin sehr oft abstrakt, sind mit Einschränkungen versehen und reichen teilweise mit ihren Auswirkungen bis ins Jahr 1999. In bewährter Manier werden außerdem bereits früher Beschlossenes, Halbkongretes und vage Absichten zusammen präsentiert, um durch die schiere*

*Menge der Maßnahmen von der ungenügenden Substanz abzulenken."* (NZZ-Artikel, 29.6.1994, Nr. 149).

Trotzdem schritten die Gespräche zwischen den USA und Japan voran, insbesondere hinsichtlich der Rahmenwerk-Gespräche, welche zugleich auch das von Japan angebotene zweite Maßnahmenpaket abdeckten. Dies veranlasste die USA, von der bisher aggressiven handelspolitischen Rhetorik abzurücken und einstweilen auf eine Entscheidung über die Anwendung von Strafmaßnahmen gemäß Artikel VII des Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988 gegen Japan per 30. Juni 1994 zu verzichten. Weitere Gründe für dieses Verhalten der Vereinigten Staaten waren der erst im Mai erfolgte Regierungswechsel in Tokio, der bevorstehende Wirtschaftsgipfel in Neapel, dessen Ausgang nicht bereits im Vorfeld präjudiziert werden sollte, sowie eine fortgeschrittene Annäherung zwischen den USA und Japan beim Themenkorb über Eigentumsrechte. Gleichzeitig hielten die Amerikaner am Datum des 31. Juli 1994 fest, um dann definitiv über eventuelle Strafmaßnahmen gegenüber Japan zu entscheiden.

Am 24. Juli fand ein weiteres informelles Treffen der beiden Handelspartner statt. Doch auch dieses konnte für beide Parteien keine konkreten Fortschritte für eine Beilegung des Handelsstreites liefern. Die damalige stellvertretende US-Handelsbeauftragte Charlene Barshefsky war lediglich der Ansicht, dass die Gespräche in einem konstruktiven Rahmen stattgefunden hätten und man mit Japan in engem Kontakt bleiben wolle. Das Scheitern eines letzten Einigungsversuches am 29. Juli 1994 in Washington führte zu einer Klage der USA gegen Japan wegen Diskriminierung ausländischer (amerikanischer) Unternehmen bei der öffentlichen Beschaffung in den Bereichen Telekommunikation (Ausrüstung und Dienste) und Medizinaltechnik. Die am 31. Juli 1994 ausgesprochene Klage erfolgte auf der Basis von Artikel VII des Omnibus Trade and Competitiveness Act, welcher eine 60 Tage-Frist für konkrete Strafmaßnahmen vorsah. Dass es zu dieser weiteren Eskalation in den Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan kam hing in erster Linie mit einem Problem zusammen, welches bereits die bisherigen Verhandlungsbemühungen beider Handelspartner geprägt hatte, nämlich die Definition von Kriterien zur Messung des Grades der japanischen Marköffnung.

Während dem die Vereinigten Staaten seit der Unterzeichnung des Framework-Abkommens im Juli 1993 sowohl auf qualitative wie auch auf quantitative bzw. "*numerische Indikatoren*" (NZZ-Artikel, 2.8.1994) pochten, weigerten sich die Japaner, sich insbesondere auf quantitative Indikatoren einzulassen, da man die Befürchtung hegte, eine solche Zusage könne zu einer Form von "*managed trade*" oder "*verwaltetem Handel*" führen, was den USA die Möglichkeit böte, verbindliche Handelsziele oder Marktquoten (Importquoten) zu definieren und bei deren Nichteinhaltung Japan direkt zur Verantwortung ziehen zu können. Bleibt an dieser Stelle anzumerken, dass die Haltung der japanischen Regierung gegenüber

quantitativen Kriterien z.T. unterschiedlichen Charakters war. Zwar stimmte die Regierung unter Premierminister Miyazawa für solche Kriterien bei der Unterzeichnung des Framework-Abkommens 1993, doch diente diese Zustimmung nur als formelles Bekenntnis nach außen. Erst die Regierungen unter den Premierministern Hosokawa und Hata gingen dazu über, quantitative Kriterien auch gegen außen hin offiziell abzulehnen.

Anfang August 1994 unterstrich der amerikanische Handelsbeauftragte Kantor noch einmal die unzureichende Liberalisierung der staatlichen Beschaffung Japans. Er wies darauf hin, dass die Errungenschaften der US-Industrie in den Sektoren der Telekommunikation und der Medizinaltechnik nicht einen gebührenden Niederschlag auf den entsprechenden japanischen Märkten finden würden. So hatten gemäß Kantor amerikanische Firmen zum damaligen Zeitpunkt im Telekommunikationsbereich einen Marktanteil von rund 5% am japanischen Gesamtmarkt für Telekommunikation, während dem dieser Marktanteil in anderen Industriestaaten um die 25% betrug. Die amerikanische Seite machte darüber hinaus auch klar, dass nach Ablauf der zweimonatigen Frist nach der offiziellen Anklage Japans vom 31. Juli, konkrete Sanktionen gegen Japan eingeleitet würden. Der 30. September 1994 galt somit als Stichtag für unilaterale Maßnahmen der USA gegenüber Japan. Gleichzeitig diente dieses Datum den Vereinigten Staaten zur Benennung offizieller Handelssünder gemäß den Ausführungsbestimmungen unter dem reaktivierten "*Super-301*"-Gesetz.

Der bestehende, immense Druck auf Japan führte zu intensiven Verhandlungen zwischen den beiden Handelspartnern. Grundlage hierfür bildete immer noch Nippon's generelles Einverständnis, seine Märkte in den sog. Prioritären Sektoren Telekommunikation und Medizinaltechnik zu öffnen. Kurz vor Ablauf der Frist für die Einleitung konkreter Sanktionen durch die USA am 30. September gelang es beiden Parteien, sich im Bereich wesentlicher Themenkörbe innerhalb des Frameworks zu einigen. Am 1. Oktober 1994 kündigte der amerikanische Handelsbeauftragte Kantor an, die Regierungen der Vereinigten Staaten und Japans hätten bedeutende Übereinkünfte in prioritären Sektoren wie Telekommunikation, unter Einschluss der Beschaffungen durch die NTT, und Medizinaltechnik erzielt. Somit war die Gefahr von Sanktionen, welche sich ausschließlich auf den Bereich der öffentlichen Beschaffung in den beiden Sektoren bezogen, gebannt. Daneben einigten sich die beiden Regierungen auch hinsichtlich des Themenkorbes "*Versicherungswesen*".

Die Übereinkunft hinsichtlich öffentlicher Beschaffung in den Bereichen Telekommunikation und Medizinaltechnik trat am 1. November 1994 in Kraft. Ein (wesentlicher) Grund für einen erfolgreichen Abschluss in letzter Minute innerhalb des Themenkorbes "*öffentliche Beschaffung*" lag in der Bereitschaft der Nippon Telegraph and Telephone (NTT), ähnliche Zugeständnisse wie die japanische Regierung und solche, welche das Unternehmen bereits im Rahmen der Erneuerung des ursprünglichen NTT-Abkommens von 1980 vorgebracht hatte, zu machen. Zu diesen gehörten:

- a) eine Erhöhung der gelieferten Informationen über bevorstehende Beschaffungen mittels veröffentlichter Einladungen zu Kommentaren über Beschaffungen und mittels jährlicher Treffen zur Diskussion längerfristiger Beschaffungsperspektiven,
- b) die Verwendung internationaler Standards, wo solche existieren, sowie die vollständige Beachtung internationaler *"De-facto"*-Standards,
- c) die genaue Spezifizierung der Bewertungskriterien hinsichtlich der Vergabe von Beschaffungsaufträgen, sowie
- d) die Einladung gegenüber potentiellen Zulieferern, ihre Interessen an Zuliefermöglichkeiten zum Ausdruck bringen zu können und das Zurverfügungstellen von Listen mit potentiellen Zulieferern den übrigen Zulieferwilligen.

Die NTT kam ebenfalls mit der amerikanischen Regierung überein, in alljährlichen Treffen das *"Funktionieren"* des Abkommens zu überprüfen und detaillierte Informationen, wie z.B. über das Ausscheiden spezifischer Produktkategorien, zu informieren. Gemäß den Ausführungen des National Trade Estimate Report gab sich die NTT davon überzeugt, dass

*"[...] the improvement in NTT's procurement procedures will increase access to its procurement opportunities and can lead to an increase in the foreign value and share of its procurement over the medium term."* (NTE, 1995).

Zudem verpflichteten sich die drei NTT-Tochtergesellschaften *"NTT Data Communications (NTT Data), NTT Mobile Communications (NTT DoCoMo) sowie NTT Power and Building Facilities (NTT Facilities)"* ebenfalls, die erwähnten prozeduralen Verbesserungen hinsichtlich Beschaffungen voll zur Anwendung zu bringen. Seit dem Inkrafttreten dieser Übereinkunft überwachen die USA die Implementation der Abmachung regelmäßig.

### **7.2.1 Problembereich *"öffentliche Beschaffung"***

Wie bereits beschrieben, verstärkte Japan seine Bemühungen hinsichtlich der Öffnung seiner Beschaffungsmärkte der öffentlichen Hand. Während dem dies Mitte der 1980er Jahre mittels sog. Aktionspläne geschah, versuchte Japan in den Jahren 1991 und 1994 über sog. *"freiwillige Maßnahmen"* einer transparenteren öffentlichen Beschaffungspraxis Rechnung zu tragen. Insbesondere die Initiative von 1994 brachte eine Reihe von Verbesserungen in den Bereichen Auftragsnotifizierung und Informationsverteilung mit sich, wobei auch spezifische prozentuale Reformen hinsichtlich der Beschaffung von Telekommunikationsprodukten und -dienstleistungen enthalten waren. Die Vereinigten Staaten haben eine Reihe bilateraler Abkommen mit Japan abgeschlossen, um den Zugang ausländischer Unternehmen (wobei US-Firmen im Vordergrund standen) zu den sechs zentralen japanischen öffentlichen Beschaffungsmärkten wie Computer, Telekommunikationsausrüstung und -dienste,



Medizinalausrüstung, Satelliten, große Bauprojekte sowie Supercomputer zu erleichtern. Doch hinderten aus amerikanischer Sicht Mitte der 1990er Jahre strukturelle Probleme und stark auf japanische Produkte ausgerichtete Einkaufspraktiken (sog. "*Buy japanese-Regel*") vor allem auf lokaler Ebene den Marktzugang für ausländische Firmen. Solch vorwiegend nicht-tarifäre Handelsbarrieren betrafen auch Beschaffungen, welche unter das frühere GATT und später unter die Bestimmungen des WTO-Beschaffungskodex fielen.

Eines der zentralsten Probleme lag im Fehlen eines gleichförmigen, zentralisierten Beschaffungsprozesses sowie in der Schwierigkeit einer Herstellung langfristiger Beziehungen zwischen japanischen Regierungsvertretern, welche mit Beschaffungsaufgaben betraut sind und ausländischen Firmen in Japan. Zwar waren zum damaligen Zeitpunkt allgemeine Regeln der öffentlichen Auftragsvergabe in der japanischen Gesetzgebung verankert, doch unterlagen Details einer internen und informalen Bekanntgabe, welche sich nach Ministerium bzw. Amt unterschied. Trotzdem versuchte die japanische Regierung eine für alle Ministerien und Ämter einheitliche Auftragsprozedur auf die Beine zu stellen. Darüber hinaus erstatte Japan gegenüber der WTO Bericht über die Beschaffungen, welche durch den WTO-Kodex gedeckt sind. Es bestand jedoch keinerlei Übersicht über Japans freiwilligen Veränderungswillen im Beschaffungsbereich und dessen Auswirkungen auf die Märkte des öffentlichen Sektors außerhalb derjenigen Bereiche, welche nicht durch bilaterale Abkommen gedeckt sind. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des WTO-Beschaffungskodex am ersten Januar 1996 unternahmen sowohl die amerikanische als auch die japanische Regierung sämtliche Anstrengungen, um mittels Abkommen im Bereich der öffentlichen Beschaffung den "*Deckungsgrad*" des WTO-Kodex bilateral zu erhöhen und diesen auf die Zentralregierung, Präfekturen und auf Unternehmen im Staatsbesitz als potentielle Auftraggeber der öffentlichen Hand auszudehnen.

Vor allem U.S.-Unternehmen versprachen sich von diesen Vorkehrungen einen verbesserten Zugang zum japanischen Telekommunikationsmarkt der öffentlichen Hand, doch blieb eine gewisse Skepsis hinsichtlich deren Implementation, insbesondere gegenüber Japans schwachen Zusagen, Aufträge in Einklang mit internationalen Technologiestandards und aufgrund funktionaler und nicht designabhängiger Grundlage zu vergeben. Auf wenig Zustimmung auf Seiten der Vereinigten Staaten stieß auch der Umstand, wonach der Zugang im Voraus zu Informationen zukünftiger Aufträge, zu den langfristigen Beschaffungsplänen der Ministerien sowie die frühe Teilnahme an der Ausgestaltung der Auftragsdetails, ungenügend waren.

Eine erste Überprüfung des sog. "*Public Sector Procurement Agreement on Telecommunications Products and Services*" fand im Juli 1995 statt. Zum damaligen Zeitpunkt zeichnete sich eine Abnahme der sog. "*sole source*"-Aufträge ab, wobei es jedoch im Bereich des Marktanteils ausländischer (amerikanischer) Firmen nur geringe Verbesserungen gab. Gemäß amerikanischen Angaben betrug der Anteil ausländischer (amerikanischer) Firmen an

den Aufträgen der japanischen Zentralregierung im Jahr 1994 lediglich 3%. Es versteht sich von selbst, dass dieser Wert gemessen an der Wettbewerbsfähigkeit von US-Firmen am globalen Telekommunikationsmarkt für diese völlig unakzeptabel war.

Neben Übereinkünften zwischen den USA und Japan in den Bereichen öffentliche Beschaffung in der Telekommunikation sowohl auf Seiten der Behörden auf den unterschiedlichen Staatsebenen, als auch auf Seiten des ehemaligen japanischen Telekommunikationsmonopolisten NTT, standen auch solche mit hoher Sektorspezifität im Vordergrund. Das Moss-Abkommen von 1989 im Bereich der Mobilfunktelefone, welches im Anschluss an eine Überprüfung mittels des Paragraphen 1377 der US-Handelsgesetzgebung von 1988 mit Japan ausgehandelt wurde, konnte in den Jahren 1992 und 1993 nicht verhindern, dass amerikanische Mobilfunktechnologiesysteme praktisch keinen Zugang zum japanischen Markt für Mobilfunkdienste erhielten. Erst im März 1994 kamen beide Regierungen überein, der im Vordergrund stehenden amerikanischen Mobilfunktechnologie den Zugang zum japanischen Mobiltelefonmarkt zu gewähren, insbesondere denjenigen auf der sog. *"Business Meile"* zwischen Tokyo und Nagoya.

Bei der Überprüfung dieser Übereinkunft gegen Ende 1995 stellte sich heraus, dass deren Implementation durch die Japaner als geglückt und somit als erfüllt erachtet werden konnte. Verantwortlich hierfür waren vor allem die unerwartet hohen Zahlen bei den Vertragsabschlüssen für das amerikanische Mobilfunksystem, ein Umstand, welcher für die Zufriedenstellung aller beteiligten Akteure sorgte. Besondere Zuwachsraten bei den japanischen Vertragsabschlüssen konnte das nordamerikanische TAC-System (Motorola) verzeichnen. Zwischen der Übereinkunft vom Februar/März 1994 und Ende 1995 sprang die Zahl der Anwender dieses Systems von 22'000 auf über 600'000.

Trotz diesen Fortschritten bildete der japanische Telekommunikationssektor auch während des Jahres 1996 einen Problembereich, welcher den amerikanischen Handelspartner dazu veranlasste, spezifische Vorkehrungen zu treffen. Dazu gehörte im Oktober desselben Jahres die Identifizierung japanischer Handelspraktiken u.a. im Bereich der Telekommunikation durch den amerikanischen Handelsbeauftragten (USTR) im Rahmen des jährlichen *"Super 301-Monitorings"* als

*"bilateral priority that may warrant identification as priority foreign country practices in the future"* (NTE, 1997).

Mit anderen Worten stellte der japanische Telekommunikationssektor für die USA auch weiterhin einen Prioritätsbereich für eine bilaterale Vorgehensweise zur Lösung der noch ausstehenden Probleme dar, insbesondere was den Marktzugang und die öffentliche Beschaffung anbelangte.

Neuen Elan in die Telekommunikationsverhandlungen mit den USA brachte Japans Verpflichtung anlässlich des ministeriellen Treffens im Rahmen der WTO im Dezember 1996 in Singapur, sich am "*Information Technology Agreement*" (ITA) zu beteiligen. Dabei ging es hauptsächlich um die Beseitigung noch bestehender Tarife u.a. auf Telekommunikationsgütern, -dienstleistungen, -komponenten und -ausrüstung (Zeitungsartikel zur ITA-I und ITA-II hier einbauen).

Ein weiterer Problembereich stellte immer noch das NTT-Agreement zwischen den USA und Japan dar. Diese ausschließlich auf die Beschaffungspraktiken des japanischen Telefonmonopolisten NTT ausgerichtete Übereinkunft schien auch Mitte der 1990er Jahre, nach mehr als 15 Jahren Laufzeit, für Unmut in den amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen zu sorgen. Im Vordergrund standen im wesentlichen die unbefriedigenden Geschäftsabschlüsse amerikanischer Telekommunikationsausrüstungsfirmen mit NTT, dies insbesondere im Vergleich mit dem Geschäftsvolumen im Bereich des privaten japanischen Telekommunikationssektors. Natürlich muss an dieser Stelle berücksichtigt werden, dass NTT Mitte der 1990er Jahre als größter einzelner Nachfrager für Telekommunikationsausrüstung für rund die Hälfte des 30 Milliarden Dollar schweren japanischen Marktes für Telekommunikationsausrüstung verantwortlich zeichnete.

Als Hauptgründe für die prekäre Lage wurden von amerikanischer Seite das immer noch stark monopolistisch geprägte Verhalten von NTT sowie die nicht konsequente Berücksichtigung der Marktprinzipien bei der Beschaffung genannt. Im Vordergrund der Kritik standen NTTs gezielte Bevorzugung der eigenen Gesellschaften bei der Beschaffung eines wesentlichen Teils der Telekommunikationsausrüstung, die Tendenz des japanischen Monopolisten, Produktanforderungen mit technischen Details zu überladen und mit ungenügendem Dokumentationsmaterial zu versehen, wobei in der Regel japan-spezifische bzw. NTT-spezifische Standards zum Tragen kamen, sowie die Allokation des NTT-Produktangebotes aufgrund nicht transparenter Kriterien. Diese Faktoren trugen dazu bei, dass die Kosten für NTT-Kunden, insbesondere für ausländische, relativ hoch lagen. Zudem stellten sie entscheidende Marktzutrittsschranken dar.

Doch waren durch die vorliegende Situation nicht nur ausländische (amerikanische) Hersteller von Telekommunikationsausrüstung benachteiligt, sondern auch Erbringer von Telekommunikationsleistungen. In etlichen Ausrüstungsbereichen wurden Anbieter von Telekommunikationsleistungen, welche in einem Wettbewerbsverhältnis zu NTT standen dazu gezwungen, die von NTT-Gesellschaften entwickelten Ausrüstungsprodukte zu höheren Preisen als vergleichbare Nicht-NTT-Produkte zu verwenden. Fasst man all diese Aspekte zusammen erstaunt es nicht, dass die USA zur Erzielung eines echten "*multi-vendor*"-Marktes für Telekommunikationsleistung und zur Einrichtung eines kosteneffektiven Wettbewerbes nach einer nicht ausschließlichen Festlegung der Standards, Spezifikationen und Schnittstellen für Ausrüstungen mit Anbindung an das öffentliche Telekommunikationsnetz durch NTT und

seine Gesellschaften verlangten. Die Etablierung einer neutralen, offenen Organisation wurde gefordert, an welche sich jeder Zulieferer bzw. Dienstleistungsanbieter ohne Hindernisse wenden konnte.

Die genannten Umstände machten es für die Vereinigten Staaten zur Notwendigkeit, auch weiterhin die Beschaffungen im Rahmen des NTT-Abkommens zu überprüfen und Wege zu finden, die Implementierung des Abkommens zu verbessern. Die USA erachteten es zum damaligen Zeitpunkt als absolut vorrangig, ein solches "*monitoring*" beizubehalten, bis ein gesunder Wettbewerb sowohl im Ausrüstungs- als auch im Dienstleistungsmarkt festgestellt werden konnte. Man verständigte sich mit Japan darauf, die genannten Aspekte anlässlich des 6. Überprüfungstermins des NTT-Abkommens in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 zu erörtern.

Auch im Bereich der Beschaffungen seitens der öffentlichen Hand gerieten die bestehenden Abkommen unter Druck. Besonders schwer wog aus dem Blickwinkel der Amerikaner der Ausschluss einer amerikanischen Firma im April 1996 aus dem Verfahren der Produktionsspezifikation für ein groß angelegtes mobiles Telekommunikationssystem, welches durch die japanische nationale Polizeibehörde beschafft werden sollte. Der Ausschluss schien die Abmachungen zwischen den USA und Japan zu verletzen, was die Vereinigten Staaten dazu bewog, die Angelegenheit möglichst rasch einer Lösung zu zuführen.

In diesem Zusammenhang nicht unerheblich ist das für Japan spezifische Verhältnis zwischen Regierung und Vertretern ausgewählter Industriesektoren. Das bis anhin durch enge Beziehungen zwischen Regierung und Industrie gekennzeichnete System der Interessenvermittlung sorgte in der Regel für eine Schlechterstellung ausländischer Unternehmen, da durch die Bevorzugung inländischer Firmen ausländische Wettbewerber an der Teilnahme am japanischen Markt gehindert wurden. Insbesondere zwei Aspekte dieses korporatistischen Akteursverhältnisses schienen auf Dauer den amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen abträglich zu sein: a) Die "*Privatisierung*" der Regulierungsvorschriften und b) das informale Management der Industrie. Aspekt a) bezieht sich auf die Delegation von Regierungs- bzw. Politikfunktionen wie etwa die Entwicklung von Industriestandards, Produktzertifikationen und Zugangsermächtigungen durch die japanische Regierung an Industrievereinigungen und andere industriebezogene Organisationen. Dies geschieht sowohl auf formalem wie informalem Wege. Das Hauptproblem liegt jedoch darin, dass diese Akteure nicht an irgendeine Verpflichtung gebunden sind, ihre Tätigkeiten innerhalb eines offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Rahmens abzuwickeln oder gar ausländische Firmen an ihren Geschäftspraktiken zu beteiligen. Aspekt b) zielt auf den Umstand ab, dass der Industriesektor in Japan relativ stark reguliert ist im Vergleich zu anderen Industrieländern, wie etwa die USA.

Diese starke Regulierungsdichte manifestiert sich in sog. "*kooperativen Konsultationen*" zwischen Ministerien bzw. Regierungsbehörden und dem betroffenen Industriezweig, der Industrievereinigung oder weiteren industrienahen Organisationen. Verschärfend kommen noch die Einrichtung der sog. "*administrative guidance*" gegenüber japanischen Unternehmungen sowie die Einsetzung pensionierter Regierungsbeamter in Unternehmungen und Handelsvereinigungen hinzu.

Auch das Fehlen von Transparenz im Bereich administrativer Tätigkeiten führt zu Benachteiligungen ausländischer Firmen. Dieser Umstand äußert sich

- a) in der Absenz eines Regelprozesses, d.h. japanische Ministerien und Ämter bereiten Regulierungen in einer Black Box vor, wobei die Teilnahme ausschließlich auf Bürokraten (aktive und pensionierte) sowie auf spezielle Interessensvertreter beschränkt ist. Anderen Akteuren, denen an einer Beteiligung am Entstehungsprozess neuer Regulierungen gelegen ist, wird diese Möglichkeit nicht gewährt.
- b) in der Anwendung der sog. "*administrativen Führung*" (*administrative guidance*). Das Nichtvorhandensein von Transparenz bei der häufigen Verwendung von informalen Weisungen oder eben von "*administrativer Führung*" durch die japanische Regierung bleibt eine der zentralen Belastungen der amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen, auch wenn gemäß den Vorgaben des "*Administration Procedure Law*" (APL) von 1994 jede mündliche Weisung in schriftlicher Form vorliegen muss.
- c) in der Einsetzung beratender Gremien. Die japanische Regierung verlässt sich oft auf beratende Gremien, sog. "*shingikai*", welche durch Ministerien und Regierungsbehörden eingerichtet werden. Ihnen fällt die Aufgabe zu, die politische Marschrichtung zu bestimmen sowie Empfehlungen abzugeben, was offiziell der Gewährleistung von Objektivität und Unabhängigkeit vom Verwaltungsapparat dienen soll. Tatsächlich schließen solche Gremien aber ehemalige Bürokraten als Mitglieder ein, wobei von diesen Gremien in der Regel erwartet wird, dass sie solche Politiken gutheißen, die bereits von den Ministerien vertreten werden. Und schließlich
- d) im Fehlen eines Gesetztes, das den Informationszugang regelt ("*Information Disclosure Law*") Japan verfügte bis Anfang 1998 noch über kein Gesetz, welches den Zugang zu Informationen hinsichtlich Regierungsentscheidungen gewährleistet hätte. Es war also bis zu jenem Zeitpunkt ausländischen Firmen sowie der japanischen Öffentlichkeit nicht möglich, den Zugang zu Aufzeichnungen und anderweitigen Informationen zu erhalten, welche sich in den Händen der Regierungsbehörden befanden. Dennoch zeichnet sich ab, dass aufgrund einer Empfehlung des Rates für administrative Reformen, die japanische Regierung einen Entwurf einer Informationszugangs-Gesetzgebung im März 1998 dem Parlament unterbreiten würde.

Das Jahr 1997 stellte nach 1994 einen erneuten Meilenstein in den amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen dar, da es durch eine erneute Druckausübung der USA auf

den japanischen Handelspartner gekennzeichnet war. Hintergrund dieses Vorgehens war laut amerikanischen Angaben die wirtschaftliche Stagnation Japans, welche sich in einem Rückgang der Importe und somit in einer neuerlichen Akzentuierung des japanischen Handelsbilanzüberschusses manifestierte. Im Unterschied zu früheren Jahren sahen sich die Vereinigten Staaten veranlasst, langfristige Maßnahmen zu treffen, um auch strukturelle Hindernisse hinsichtlich des Marktzuganges amerikanischer Güter und Dienstleistungen zu begegnen.

Neben einer Reihe von neuen Übereinkünften zwischen den USA und Japan in zahlreichen wichtigen Bereichen stand ein besonders umfassendes Abkommen im Vordergrund. Es handelte sich um die sog. *"Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy"*, welche von Präsident Clinton und vom damaligen japanischen Premierminister Hashimoto im Juni desselben Jahres angekündigt worden war. Das Hauptziel dieses Abkommens lag in der Beschleunigung einer signifikanten strukturellen Reform und Deregulierung der japanischen Wirtschaft und die Stimulierung eines nachfrageorientierten Wirtschaftswachstums im japanischen Binnenmarkt.

An dieser Stelle muss noch hervorgehoben werden, dass die *"Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy"* Teil des handelspolitischen Ansatzes der Clinton-Administration war, welcher in seiner Konzeption bereits am 10 Juli 1993 in Form des *"Rahmenwerkes für eine neue wirtschaftliche Partnerschaft"* ins Leben gerufen worden war. Ein zentrales politisches Ziel des damaligen *"Rahmenwerk-Abkommens"* lag in der Förderung einer Reform der Regelungsprozesse sowie des Wettbewerbes in Japan. Die Enhanced Initiative on Deregulation and Competition, welche auf dem *"Rahmenwerk-Abkommens"* aufbaut, stellte für die USA das hervorstechendste bilaterale Instrument dar, um in Japan einen umfassenden Deregulierungs- und Wettbewerbsverstärkungsprozess aufrecht zu erhalten. Trotz schwacher japanischer Wirtschaft halten die USA am Bilateralismus fest. Sie dehnen diesen sogar über den rein sektoralen Bilateralismus aus und schließen strukturelle Aspekte mit ein. Hier zeigt sich eine multifunktionale Komponente des Bilateralismus. Bilateralismus beinhaltet in jedem Fall eine direktere Übertragung eines möglichen Steuerungseffektes.

Vor diesem Hintergrund reichten die Vereinigten Staaten im November 1997 eine detaillierte Vorlage mit genauen Deregulierungsvorschlägen bei der japanischen Regierung ein. Diese Vorschläge richteten sich vor allem gegen die überbordende Regulierungsvielfalt innerhalb der japanischen Wirtschaft. Diese Überregulierung stellte in den Augen der USA eine Schranke hinsichtlich des Marktzuganges und somit eine Benachteiligung der Importe dar. Zudem erzielten die USA im Jahr 1997 eine ganze Reihe neuer sektoraler Abkommen, welche im Wesentlichen die seit geraumer Zeit bestehenden Schranken gegenüber amerikanischen Gütern und Dienstleistungen im Visier hatten. Die damalige Clinton-Administration nahm ebenfalls für sich in Anspruch, neue Geschäftsmöglichkeiten für US-Firmen erzeugt sowie etliche Handelsstreitigkeiten mit Nippon beigelegt zu haben. Hervorzuheben sind insbesondere

zwei Abkommen im Bereich der Beschaffung von Telekommunikationsausrüstung durch die NTT und die Nationale Polizeibehörde, die die Garantie lieferten, dass amerikanischen Zulieferern von Telekommunikationsausrüstung ein fairer Zugang zu diesem äußerst bedeutenden Markt gewährt würde. Die USA hielten aber trotz oder gerade wegen dieses Umstandes an einer prioritären Behandlung weit gehender Liberalisierungsschritte im Markt für Telekommunikationsausrüstung und -dienste fest.

Um das Zustandekommen und die Funktionsweise der *"Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy"* besser verstehen zu können, soll an dieser Stelle auf die Hintergründe des japanischen Deregulierungsprozesses hingewiesen werden. Trotz den damaligen Deregulierungsanstrengungen der japanischen Regierung zeichnete sich die japanische Wirtschaft durch eine überbordende Regelungsdichte aus. Solche in mancherlei Hinsicht als unnötig empfundene Regelungen führten in der Regel zu einer Einschränkung des Wirtschaftswachstums, zu einer Verschlechterung der Geschäftsmöglichkeiten in Japan sowie die Einschränkungen von Importen. Gemäß Schätzungen japanischer Ökonomen standen Mitte der 1990er Jahre etwa 40% aller wirtschaftlichen Tätigkeiten in Japan unter dem Regelungsbereich der Regierung. Beispiele derartiger Überregulierung sind Preiskontrollen, ausgefallene Standards sowie schwer durchschaubare und zeitraubende Test- und Zertifizierungsanforderungen. Die japanische Regierung ging zum damaligen Zeitpunkt davon aus, dass bei voller Umsetzung der Deregulierungspläne das japanische Bruttoinlandprodukt zwischen 1998 und 2003 um jährlich zusätzliche 0.9% wachsen, während der Handelsbilanzüberschuss gemessen am Bruttoinlandprodukt um jährlich 0.9% sinken würde.

Regulierungen bildeten damals das Hauptproblem für den Marktzugang amerikanischer Firmen, welche in Japan tätig waren bzw. auch heute noch sind. Gewisse Regulierungen zielten direkt auf Importe, während andere Bestimmungen als Teil eines Systems aufgefasst werden konnten, welches den Status quo gegenüber neuen Marktteilnehmern, verbunden mit überproportionaler Benachteiligung ausländischer (amerikanischer) Firmen bewahren sollte. Dies hatte zur Folge, dass die Regierung der USA die Eliminierung solcher Regulierungen auf aggressive Art und Weise vorantrieb, welche den Marktzugang amerikanischer Firmen behinderten. In die gleiche Richtung zielten eben auch die erwähnten amerikanisch-japanischen Abkommen.

Doch bereits im Vorfeld dieser spezifischen Deregulierungsabkommen konzentrierte sich die japanische Regierung seit 1995 auf die Implementierung eines auf drei Jahre angesetzten Aktionsplans im Bereich Deregulierung. Der Ende März 1998 abgelaufene Plan versuchte auch Eingaben anderer Handelspartner Japans hinsichtlich Deregulierungsmaßnahmen Rechnung zu tragen, doch fiel der Fortschritt bei den Deregulierungsanstrengungen Nippons, wie zu erwarten war, bescheiden aus.

Angereichert wurden die Deregulierungsbestrebungen Japans auch durch einen per Gesetz eingerichteten Rat für administrative Reform, welcher sich aus Vertretern von Japans Privatwirtschaft sowie Vertretern der Wissenschaft zusammensetzte. Erstaunlicherweise befanden sich etliche Empfehlungen, welche von diesem Rat an die japanische Regierung abgegeben wurden auf der gleichen Linie mit den Forderungen der USA und weiteren Handelspartnern. Das Fehlen einer Durchsetzungskompetenz seitens dieses Rates was die Anwendung seiner Empfehlungen anbelangte, führte zu einer Missachtung der wichtigsten Empfehlungen durch die japanischen Ministerien und Ämter. Noch bevor der Dreijahres-Deregulierungsplan auslief, endete das Mandat des Rates für administrative Reform im Dezember 1997.

Bereits im Februar 1998 richtete das Kabinett des damaligen japanischen Premierministers Hashimoto erneut ein sog. *"Deregulierungssubkomitee"* ein, welches aus sieben Mitgliedern des ehemaligen Deregulierungssubkomitees des Rates für administrative Reform bestand. Die Aufgabe des Deregulierungssubkomitees lag in der Ausarbeitung eines neuen, auf drei Jahre angesetzten Aktionsplanes, der ab Ende März 1998 seine Tätigkeit aufnehmen würde. Das Mandat dieses Komitees schien aber für die Zeit nach März 1998 äußerst unklar. Alle Zeichen deuteten aber darauf hin, dass es die japanische Regierung in Erwägung zog, ein Nachfolgegremium für den Rat für administrative Reform auf die Beine zu stellen. Die USA drängten zu jener Zeit den japanischen Handelspartner, ein etwaiges neues Gremium direkt dem Büro des Premierministers zu unterstellen und es mit den nötigen Kompetenzen auszustatten, um Japan zur Umsetzung neuer Deregulierungsmaßnahmen sowie zur Überprüfung bereits angekündigter Maßnahmen zu verpflichten.

Vor diesem Hintergrund muss die *"Enhanced Initiative"* betrachtet werden. In erster Linie ging es um eine Ankurbelung der Umsetzung der Ziele des Rahmenwerk-Abkommens. Darüber hinaus versuchten die USA über die *"Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy"* den Deregulierungsfortschritt zu beschleunigen und den Marktzutritt für ausländische (amerikanische) Güter und Dienstleistungen zu verbessern. Die *"Enhanced Initiative"* muss aus heutiger Sicht als Parallelinstrument zu den Deregulierungsbemühungen Japans aufgefasst werden, mit welchem die USA wiederholt die Reform im Bereich staatlicher Bestimmungen und Anforderungen anstrebten. An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass sich die *"Enhanced Initiative"* sowohl struktureller aber auch sektoraler Aspekte annahm. Unter der Initiative kamen fünf Expertengruppen zustande. Vier davon waren sektorspezifisch angelegt und betreuten die Bereiche Telekommunikation, Wohnungsbau, medizinische Geräte, pharmazeutische Produkte sowie Finanzdienstleistungen. Die auf strukturelle Aspekte ausgerichtete Expertengruppe konzentrierte sich vornehmlich auf Wettbewerbs- und Verteilungspolitik sowie auf Themen der Transparenz und andere Regierungspraktiken. Dienstliche Treffen, die vom Vize-Handelsbeauftragten und vom Vize-Außenminister der USA geleitet wurden und der weiteren Umsetzung der Initiative dienten, fanden am 14.



November 1997 in Washington und am 4. März 1998 in Tokyo statt. Daneben kamen Präsident Clinton und Premierminister Hashimoto in ihrem Treffen vom November 1997 in Vancouver überein, mit Blick auf den damaligen G-7-Gipfel in Birmingham, konkrete Fortschritte im Rahmen der *"Enhanced Initiative"* vorzuweisen.

Im Bereich der sektoralen Deregulierung stand der Telekommunikationssektor weit oben auf der Prioritätenliste. Das Hauptaugenmerk der Vereinigten Staaten lag in erster Linie auf Änderungen im Regulierungsbereich, von denen man sich mehr Wettbewerb in einem Sektor erhoffte, der lange Zeit durch übertriebene und überholte Bestimmungen geprägt war und durch die zwei dominanten Telekommunikationsanbieter NTT und KDD (Kokusai Denshin Denwa) bestimmt wurden. Konkrete Eingaben der Vereinigten Staaten an die japanische Regierung richteten sich u.a. auf eine Deregulierung von telekommunikativen Grunddiensten, im Bereich von Mobilfunkausrüstung sowie hinsichtlich Kabelfernsehen. Spezielle Themen schlossen überdurchschnittliche Verbindungsgebühren, Einschränkungen ausländischer Investitionen, langwierige Tarif- und Lizenzierungsprozeduren, Einschränkungen bei Telekommunikationsdienstleistungen mittels Satelliten sowie die aufwändige Zertifizierung von Telekommunikationsausrüstung mit ein. Japan erklärte sich indes bereit, neben Zugeständnissen in den erwähnten Bereichen, besonders eine Vereinfachung der Test- und Zertifizierungsprozeduren für Mobilfunkausrüstung sowie eine Reduktion der dabei anfallenden Gebühren in die Wege zu leiten.

Ein wenig Bewegung kam Ende 1997 auch hinsichtlich Transparenz in das japanische Regierungshandeln. Anlässlich der Konferenz über administrative Reform unter der Leitung des japanischen Premierministers vom Dezember 1997 wurde ein Bericht veröffentlicht, welcher konkret die Anwendung eines Notifizierungs- und *"Eingabeprozesses"* in Japan empfahl. Ein solches Prozedere sah vor, dass sämtliche Regierungsämter dazu angehalten werden, die jeweils vorgeschlagenen Regulierungen zu veröffentlichen, den betroffenen Interessensgruppen sowie der breiten Öffentlichkeit eine angemessene Möglichkeit zu verschaffen, Kommentare zu den gemachten Vorschlägen einzubringen und diesen auch eine ernsthafte Beachtung bei der Verfassung der endgültigen Regulierungen zu schenken. Per Anfang 1998 verwendeten nur die Japan Fair Trade Commission (JFTC) und das Ministerium für Post und Telekommunikation (MPT) einen derartigen Notifizierungs- und Eingabeprozess und dies auch nur in ausgewählten Bereichen der Gesetzgebung. Währenddem die Anwendung eines solchen Systems in Japan im Verlaufe des Jahres 1998 noch nicht auf breiter Skala durchschlug, forderten die Vereinigten Staaten einzelne Ministerien dazu auf, sich freiwillig bei der Ausarbeitung neuer Regelungen und Politiken mit speziellem öffentlichen Interesse eines Notifizierungs- und Eingabeprozesses anzunehmen.

Ein gewisser Fortschritt wurde bei den NTT Abkommen hinsichtlich der Beschaffungspraktiken des Telekommonopolisten erzielt. Im September 1997 gelang es beiden Handelspartnern, dieses Abkommen zum sechsten Mal seit 1980 zu erneuern. Die

aktualisierten Abmachungen verbesserte Beschaffungsprozesse bei NTT, welche darauf ausgerichtet waren, die Beschaffungstransparenz zu erhöhen, den Zugang zu technischen Spezifikationen und zusätzlichen Informationen für die Erstellung einer Offerte zu erleichtern und ein verbessertes Vertrauen in internationale Produktstandards zu fördern. Zusätzlich wurden beide Abkommen auch auf die „*NTT Communication-Ware*“ Unternehmen (NTT Comware) ausgedehnt, welche somit auf die bereits in dem Abkommen einbezogenen NTT-Filialen, NTT-Data-Communications, NTT Mobile Communications und NTT Power and Building Facilities stieß. Die Regierungen beider Handelspartner einigten sich damals darauf, in Anbetracht einer wahrscheinlichen Restrukturierung von NTT im Jahr 1999, die Abkommen im Hinblick auf deren Zukunft nach der Restrukturierung erneut zu überprüfen.

Weniger gut lief dagegen die Implementierung des Beschaffungsabkommens im öffentlichen Sektor im Bereich von Telekommunikationsprodukten und -dienstleistungen. Die Vereinigten Staaten und Japan hielten im Februar 1998 die alljährliche Verifikation dieses Abkommens zum dritten Mal ab. Die Überprüfung bezog sich im Wesentlichen auf die Zahl der japanischen Beschaffungen von Telekommunikationsausrüstung und -dienstleistungen für das Kalenderjahr 1996. Dabei stellte sich heraus, dass die Beschaffung solcher Produkte und Dienstleistungen durch die japanische Regierung zwischen 1995 und 1996 einen drastischen Rückgang von 13% (1995) auf 3.5% (1996) erlitt. Die USA zeigten sich anhand dieser Entwicklung besorgt und stellten die Effektivität des Beschaffungsabkommens bisweilen in Frage. Insbesondere die Möglichkeit einer Vermeidung offener Beschaffungsprozeduren durch die japanische Regierung aufgrund des Schutzes sowohl der operationellen Sicherheit der Telekommunikationsgüter und -dienstleistungen als auch der nationalen Sicherheit, stieß auf amerikanischer Seite auf Unverständnis.

Ähnliches galt auch im Hinblick auf den Rückgriff der japanischen Regierung auf eine Auftragsvergabe, welche in der Regel auf das Einholen einer einzelnen Offerte beruhte (*sole source tendering*). Obwohl das Beschaffungsabkommen eine Reduktion des sog. "*sole sourcing*" vorsieht, stiegen die Fälle, in welchen eine derartige Beschaffungspraxis zur Anwendung kam im Bereich der Telekommunikationsausrüstungen und -dienstleistungen von 5% im Jahr 1994 auf 15% im Jahr 1996. Die amerikanische Regierung beschränkte sich damals zunächst darauf, Japan zu einer Umkehr dieser negativen Tendenz zu drängen.

Einer einstweiligen Lösung konnte der 1995 durch die nationale japanische Polizeibehörde ausgelöste Beschaffungstreit zugeführt werden. Nach zahlreichen Konsultationen mit den USA erklärte sich die nationale Polizeibehörde 1997 bereit, die bisher angewandte Beschaffungspraxis zu modifizieren und die Auftragsvergabe offen zu gestalten. Die Vereinigten Staaten zeigten sich durch die von der Polizeibehörde eingeleiteten Schritte befriedigt, unterzogen aber das Prozedere bis zum Auftragsabschluss einer genauen Überprüfung, um die Einhaltung sowohl der bilateralen Abkommen mit Japan als auch den WTO-Beschaffungskodex gewährleistet zu sehen.

Im Rahmen der *"Enhanced Initiative"* gingen die Deregulierungsbemühungen Japans auch in den Jahren 1998 und 1999 weiter. So wurde das zunächst am 31. März 1998 vom japanischen Kabinett verabschiedete Dreijahres-Deregulierungsprogramm nach anfänglichen Unklarheiten hinsichtlich dessen Umsetzung doch noch mit einer Laufzeit bis März 2001 versehen. Der Druck der USA auf Japan, was dessen Deregulierungsanstrengungen anbelangte, blieb weit gehend unverändert. Die Fortschritte bei der Deregulierung durch den japanischen Handelspartner ließen aber dennoch auf sich warten. In diesem Zusammenhang scheint es nicht unverständlich, dass die Regierung unter Premierminister Hashimoto bereits im Februar 1998 ein zwölköpfiges Deregulierungskomitee eingerichtet hatte, welchem die Aufgabe oblag, die Umsetzung der Maßnahmen des Deregulierungsplanes sicherzustellen. Das Komitee selbst war dem Amt für die Förderung administrativer Reformen der japanischen Regierung unterstellt, welches von Premierminister Obuchi, dem Nachfolger Hashimotos, geleitet wurde.

Während dem die *"Lebensdauer"* dieses Deregulierungskomitees damals keineswegs zum vornherein feststand, ging man davon aus, das Komitee würde wenigstens für die Dauer des sog. Zweiten Deregulierungs-Aktionsplans (1998-2001) fortgeführt. Doch wie schon so oft waren die Durchsetzungsmöglichkeiten solcher *"ad hoc"*- Gremien stark eingeschränkt, was sich im erneuten Fehlen einer auch nur minimalen Durchsetzungskompetenz auf Seiten des Deregulierungskomitees gegenüber Ministerien und Regierungsbehörden bemerkbar machte. Dementsprechend wurden in den Vereinigten Staaten Stimmen laut, welche nach der Schaffung eines neuen, mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten Gremiums riefen. Es sollte innerhalb des Regierungsbüros des Premierministers angesiedelt werden, welches in der Lage war, die mit Regulierungsaufgaben beauftragten Ministerien und Behörden zur Implementierung neuer Deregulierungsmaßnahmen bzw. zur Verifizierung bereits angekündigter Deregulierungsschritte zu veranlassen.

Im ersten Jahr seit dem Bestehen der *"Enhanced Initiative"* konnte ein leichter Fortschritt bei der Aufhebung von Regulierungsbarrieren verzeichnet werden. Doch fand dieser nicht primär im Hochtechnologiesektor *"Telekommunikation"* statt. Entsprechend erklärte sich Japan anlässlich des ersten Joint Status Report (JSR) im Rahmen der *"Enhanced Initiative"* in Birmingham im Mai 1998 bereit, eine Reihe wichtiger Reformmaßnahmen im Regulierungsbereich in Angriff zu nehmen. Dazu gehörten unter anderem die Anwendung der sog. *"LRIC-Methode"* zur Reduktion der Verbindungsgebühren, welche ausländische Telekommunikationsgesellschaften zahlen müssen, um mit dem japanischen lokalen Telekommunikationsnetzwerk verbunden zu sein, die Einführung einer neuen Gesetzgebung mit dem Ziel der Entfernung bzw. Reform des Ausnahmefallsystems innerhalb des japanischen Antimonopolgesetzes sowie die Vereinfachung und Beschleunigung des Eingabeprozesses für Lizenzen und Genehmigungen, welche für die Geschäftstätigkeit in Japan unabdingbar sind.

All diese Vorkehrungen und Verpflichtungen Japans, die von den USA konstant einer Überprüfung unterzogen wurden, sollten in erster Linie der Klärung wichtiger

Marktzugangsaspekte dienen. Dennoch vertraten die Vereinigten Staaten die Auffassung, dass Japan, sollte es einen glaubwürdigen Wettbewerb insbesondere in den lokalen Telekommunikationsmärkten gewährleisten wollen, noch konkreter beweisen müsse, als unabhängiger Regulator auftreten zu können. Ein derartiger Regulator müsste zudem in der Lage sein, neu in den Markt eintretenden Firmen gleiche Möglichkeiten zu bieten wie einheimischen Unternehmen und sich weniger stark an den finanziellen Interessen eines einzelnen Telekommunikationsanbieters (NTT) zu orientieren.

Das bisherige Versagen Japans, notwendige Schritte in Richtung einer Verbesserung des Wettbewerbes zu unternehmen, führte aus Sicht der Amerikaner zu einer Verlangsamung und übermäßigen Verteuerung bei der Einrichtung neuer Telekommunikationsnetze durch ausländische Anbieter. Im Hinblick auf das Angebot lokaler Telekommunikationsdienste wurden bzw. werden neue Anbieter in der Regel mit einem Labyrinth von Marktpraktiken und undurchsichtigen Regulierungen konfrontiert, was zu einem Ausscheidungsprozess führte, in welchem sich nur die unnachgiebigsten und kapitalstärksten Firmen durchsetzen konnten.

Ein weiterer Bereich, welcher große Hindernisse in den Weg neuer Marktteilnehmer legte und z.T. auch heute noch legt, sind die hohen Verbindungsgebühren (interconnection rates), die Ende der 1980er Jahre bis um das Fünffache höher lagen als in vergleichbaren Märkten mit offenem Wettbewerb. Kommt hinzu, dass die immer noch bestehende Unmöglichkeit einer Nutzung von sog. Transitabkommen oder das Fehlen einer Clearingstelle, welche die Verbindung zwischen ausländischen Anbietern und den zahlreichen lokalen japanischen Operatoren vereinfachen würde, ausländische Anbieter dazu zwingt, einen Großteil ihrer Ressourcen in Einzelabkommen mit japanischen Anbietern zu verlieren oder schlichtweg auf die Verbindung des eigenen Kundenstammes zu verzichten. Zudem führte das Nichtvorhandensein eines effektiven und kohärenten Regelwerkes zu einer unnötigen Erhöhung der Marktzutrittskosten, zu einer Verlangsamung des Netzwerkaufbaus sowie zu einem Ausschluss neuer Marktteilnehmer wie auch deren Kunden von den Vorteilen effizienter Netzwerkarchitekturen. Die ganze Angelegenheit wurde auch noch durch den Umstand erschwert, dass sich das japanische Ministerium für Post- und Telekommunikation bislang weigerte, neuen Marktteilnehmern das Mieten von Leitungskapazitäten (leased lines) zu ermöglichen, solange diese nicht über ein eigenes Netz verfügen. Dies zwang ausländische Telekommunikationsanbieter, ihre Dienstleistungen via überdurchschnittlich teure Verbindungskanäle japanischer Operateure anzubieten.

Um diesen und anderen Problembereichen zu begegnen, drängten die Vereinigten Staaten Japan zu folgenden Reformen:

- a) Senkung der Verbindungsgebühren für das Fiskaljahr 1998 unter das von der NTT vorgeschlagene Niveau.

- b) Die Einrichtung neuer Regelungen, welche nach einem transparenten, nicht-diskriminierenden Zugang zu den Bedingungen verlangen, welche für den Aufbau eines Telekommunikationsnetzwerkes notwendig sind.
- c) Die Beseitigung von Einschränkungen gegenüber "*ausländischen*" Anbietern, welche die Verwendung von gemieteten Leitungen für den Betrieb ihrer Netze wünschen.
- d) Die Einrichtung einer sog. "*Dominant Carrier*"-Regelung, die in erster Linie die Marktmacht dominanter Telekommunikationsanbieter massregelt, dabei aber gleichzeitig die Bedingungen für nicht-dominante Anbieter lockert.
- e) Die Ausarbeitung eines fairen Systems, welches den Kunden erlaubt, Zugang zu den Dienstleistungen verschiedener Anbieter zu erhalten.
- f) Die Beseitigung der Notwendigkeit, zahlreiche Verbindungsabkommen auszuhandeln, bevor die Dienstleistungen angeboten werden können, sowie
- g) Die Beseitigung von Einschränkungen gegenüber der Verwendung neuer Technologien, welche auf der Nutzung von Stromleitungen zur Übertragung von Kommunikationssignalen beruhen.

Ende der 1990er Jahre war die Handelsbeziehung zwischen den USA und Japan durch die Bemühungen der Vereinigten Staaten gekennzeichnet, in Nippon Deregulierungsmaßnahmen, insbesondere struktureller Art, voranzutreiben. Im Zentrum standen die japanischen Antimonopolgesetzgebung sowie Wettbewerbspolitik und deren "*Gralshüter*", die "*Japan Free Trade Commission*" (JFTC). Letztere ist die einzige japanische Behörde, welche mit der Förderung des Wettbewerbs beauftragt ist. Bereits seit der Structural Impediments Initiative der 1980er und frühen 1990er Jahre drängten die Vereinigten Staaten darauf, dass sowohl das Budget als auch die personelle Ausstattung der JFTC aufgestockt würden, um dem ihr übertragenen Mandat auch Rechnung tragen zu können.

Gegen Ende der 1980er Jahre schienen sich im Hinblick auf das Ausserkraftsetzen zahlreicher Ausnahmeregelungen des japanischen Antimonopolgesetzes (AML) sowie durch die Anwendung konkreter Deregulierungsmaßnahmen die Anforderungen an die JFTC zu erhöhen. Bereits 1996 vertrat ein MITI-Beamter die Auffassung, nach Ablauf der Deregulierungsmaßnahmen sei eine Verschiebung der personellen Ressourcen weg von den Regierungskörperschaften hin zu Wettbewerbsbehörden unumgänglich. Dementsprechend forderten die USA 1999 eine Erhöhung der personellen Besetzung der JFTC um rund 25 Personen pro Jahr sowie eine Erweiterung des JFTC-Budgets um 5% pro Jahr bis ins Jahr 2004. Darüber hinaus wurde nach einer Ausnahmeregelung für die JFTC hinsichtlich der Auflage durch die japanische Regierung verlangt, wonach Regierungsbehörden einer Sperre der Budgeterhöhung unterlagen. Besonders heikel waren in diesem Zusammenhang

Befürchtungen der Amerikaner, die Unabhängigkeit der JFTC könne durch deren Unterstellung unter das Ministerium für allgemeine Angelegenheiten im Jahr 2001 kompromittiert werden.

Weitere Einblicke in die Akteurskonstellation, insbesondere im Telekommunikationssektor, ergaben sich bei näherer Betrachtung des Bereiches der Telekommunikationsdienstleistungen. Es wurde bereits angesprochen, dass der dominierende japanische Telekommunikationsanbieter NTT für die Verbindung der Gespräche von konkurrierenden Anbietern überhöhte Gebühren verlangte. Diese Situation hat sich bis heute nicht wesentlich verändert. Hinzu kommt noch - und dies ist für die Argumentation im Rahmen dieser Arbeit nicht unwesentlich - die spezifische Beziehung zwischen NTT und dem Ministerium für Post und Telekommunikation (MPT). So erlaubte letzteres NTT, die durch die Einführung von ISDN und anderen neuen Dienstleistungen seit den frühen 1990er Jahren entstandenen immensen Kosten über die Verbindungsgebühren wieder hereinzuholen sowie gleichzeitig solche Dienste für die eigene Kundschaft zu subventionieren. Dieser Aspekt stellt ein gutes Beispiel für die Widersprüche innerhalb Japans Regulierungsregime dar. Denn während dem das MPT bei der Förderung von ISDN eindeutige Industriepolitik betrieb, versuchte es gleichzeitig, NTT als dominanten japanischen Telekommunikationsanbieter zu regulieren. Dies führte gleich in zweierlei Hinsicht zu einer Verzerrung des Telekommunikationsleistungsmarktes. Zum einen zwang das MPT die NTT zur Subventionierung der Entwicklung von Dienstleistungen, welche sich im Nachhinein als fraglich erwiesen (z.B. ISDN), zum anderen erlaubte das Ministerium NTT, die dabei entstandenen Kosten mittels für die (ausländische) Konkurrenz unrentablen Verbindungsgebühren zu tilgen.

Die Problematik überhöhter Verbindungsgebühren betraf auch den japanischen Mobilfunkmarkt und seinen wichtigsten Anbieter NTT DoCoMo. Zwischen 1998 und 1999 beschwerten sich die Vereinigten Staaten über hohe Kosten und unfairer Bedingungen bei der Zurverfügungstellung von Verbindungen durch NTT DoCoMo. Japan wurde entsprechend aufgefordert, solche Missbräuche durch die Einrichtung strengerer Verpflichtungen für die Herstellung von Verbindungen zu bändigen. Der zur damaligen Zeit rasch zunehmende und in seiner Bedeutung praktisch das Niveau der Festnetzkommunikation erreichende japanische mobile Telekommunikationsverkehr machte es immer unumgänglicher, dass die japanische Regierung alles unternehmen müsse, um einen durch Wettbewerb gekennzeichneten Telekommunikationssektor herzustellen.

Im Oktober 1999 reichten die Vereinigten Staaten bei der japanischen Regierung ein Positionspapier mit dem Titel *"Submission by the Government of the United States to the Government of Japan regarding Deregulation, Competition Policy, and Transparency and other Government Practices in Japan"* ein. Dieser Aspekt wurde bereits in dieser Arbeit angesprochen. In diesem Dokument brachten die USA sämtliche Regulierungswünsche zum Ausdruck, welche sie sowohl in sektoralen als auch strukturellen Bereichen während des dritten Jahres der *"Enhanced Initiative"* umgesetzt sehen wollten. Amerikanische

Regierungsvertreter drängten Japan, die entsprechenden Deregulierungsmaßnahmen anlässlich der für das Jahr 2000 anstehenden Arbeitstreffen umzusetzen. Entscheidend in diesem Zusammenhang war die Übereinkunft beider Handelspartner, einen dritten sog. Joint Status Report (JSR) über die *"Enhanced Initiative"* auf den 31. März 2000 anzusetzen. In diesem wurden konkrete und substantielle neue Marktöffnungsmaßnahmen zur weiteren Regulierung der japanischen Wirtschaft festgelegt.

Bezogen auf den Telekommunikationsmarkt forderten die Vereinigten Staaten von Japan einen regelrechten *"Telekommunikations Big Bang"* mit dem Ziel eines grundlegenden Wandels der Struktur der japanischen Telekommunikationsregulierung und die Förderung des Wettbewerbs auf dem japanischen Telekommunikationsmarkt. Dazu gehörte u.a. das von Japan in Aussicht gestellte *"System of dominant carrier regulation"*, welches vorsah, neue Marktteilnehmer von den zahlreichen Regelungen zu entbinden, bei gleichzeitigem Schutz vor wettbewerbsschädigenden Praktiken der dominanten japanischen Telekommunikationsanbieter. Zu den zentralsten Aspekten der zum damaligen Zeitpunkt diskutierten Markteintrittsschranken zählten die Gestaltung der Verbindungsstruktur zwischen den eingesessenen Telefonanbietern und neuen Marktteilnehmern, sowie die entsprechende Berechnung der Verbindungsgebühren (Interconnection and Pricing), das Fehlen von genauen Kriterien für den Aufbau von neuen Netzwerken (Rights of way), der Zugang zu zentralen Elementen der Netzwerke der dominanten Telekommunikationsanbieter (Unbundling), wie schließlich die durch das Ministerium für Post und Telekommunikation bedingte Unmöglichkeit für neue Marktteilnehmer, Leitungen für das Angebot eigener Dienstleistungen zu mieten (leased lines-Aspekt).

Grundlegend für die Marktzutrittsproblematik neuer, nicht ausländischer, sondern auch japanischer Teilnehmer am Telekommunikationsmarkt war bzw. ist die dominante Stellung der Nippon Telegraph und Telephone Corporation (NTT) und die damit verbundene Marktmacht. Diese Situation war sicherlich zur damaligen Zeit mit dem Umstand verbunden, dass das Ministerium für Post und Telekommunikation (MPT), welches den gesamten japanischen Telekommunikationssektor regelt, keinen klaren gesetzlichen Auftrag hatte, um den Wettbewerb gezielt zu fördern. Darüber hinaus führten zahlreiche weitere Aufgaben des Ministeriums, wie etwa die Förderung lokaler Industrien sowie technologische Entwicklung oft zu einem internen Interessenskonflikt, da es zu den erklärten Zielen des Ministeriums gehört, mit einer gewissen Vorsicht für den Wettbewerb zu sorgen. Konsequenz einer solchen *"politischen Ausrichtung"* waren Regulierungsentscheidungen, welche in der Regel zu einer Beschneidung resp. zu einer Verlangsamung des Wettbewerbs führten. Das japanische Regelwerk im Telekommunikationsbereich basierte im wesentlichen auf der Entscheidung, ob ein Telekommunikationsanbieter über eigene Verbindungsleitungen verfügt oder solche mietet (leased lines) und nicht, ob ein Anbieter mit mehr oder weniger Marktmacht ausgestattet ist.

Letzterer Ansatz wurde von den Regulierungsbehörden in den USA sowie von den meisten anderen wettbewerbsfähigen Telekommunikationsmärkten zur Anwendung gebracht und setzte bei der Formulierung der politischen Ziele den Wettbewerb in den Vordergrund. Ziel dieses Ansatzes ist, den Wettbewerb durch gezielte Regulierung der sog. *"dominanten Anbieter"* zu unterstützen. Dadurch soll den Anbietern ohne derartige Marktmacht die Möglichkeit eingeräumt werden, mit so geringen Einschränkungen wie möglich die Einführung neuer Dienste und Technologien zu beschleunigen (Zentrale Argumentation im Hinblick auf Technologiepolitik und Akteurskonstellation). (NTE 2000 fasst im wesentlichen sämtliche bisherigen Informationen im Bereich *"Transparency and Other Government Practices"* zusammen. Doch es gibt einige Details, welche in den bereits geschriebenen Text eingebaut werden müssen).

Nachdem das Jahr 2000 außer dem routinemäßig gewordenen Monitoring der bilateralen Abkommen zwischen den USA und Japan keine nennenswerten Änderungen gebracht hatte, gelang es beiden Handelspartnern beim Übergang zwischen den Jahren 2000 und 2001, im Rahmen der seit 1997 laufenden *"Enhanced Initiative"*, einige neue Themen sowohl sektoraler als auch struktureller Art aufzunehmen. So enthielten Ende 2000 amerikanische Eingaben an die japanische Regierung zum ersten Mal Vorschläge, die sich konkret auf neue Bereiche wie Informationstechnologien und den elektronischen Handel bezogen. Eingereicht wurden ebenfalls Vorschläge, welche eine neuerliche Überarbeitung des japanischen Handelskodex vorsahen. Letzterer liefert den Regulierungsrahmen für jegliche unternehmerische Aktivität in Japan. Ferner strebten die USA im Verlauf des Jahres 2001 einen vierten Joint Status Report bezogen auf die *"Enhanced Initiative"* (4. JSR) an, welcher weitere Deregulierungsmaßnahmen aus Sicht des japanischen Handelspartners vorsah.

Von nicht geringer Bedeutung war zudem die am 6. Januar 2001 von Japan vollzogene Regierungsreorganisation, die eine Konsolidierung und Umbenennung der Ministerien und anderer Regierungsbehörden mit sich brachte. Relevant in diesem Zusammenhang war die Neuausrichtung des bis anhin MPT genannten Ministeriums für Post und Telekommunikation, welches durch die Umbenennung in *"Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications"* (MPHPT) und die Einverleibung der Management and Coordination Agency (MCA) klar eine neue regulative Ausrichtung einschlug.

Vorerst schien sich jedoch eine solche Neuausrichtung nicht in negativem Sinne auf zentrale Regulierungsaspekte auszuwirken. Aus Sicht der USA gelang es Japan Ende der 1990er Jahre, einige wichtige Schritte in Richtung der von den USA verlangten Maßnahmen zu unternehmen. Im Dezember 2000 veröffentlichte das MPT eine Studie über Reformen der japanischen Telekommunikationspolitik zur Verbesserung des sektoralen Wettbewerbs. Die in der Studie gemachten Vorschläge schlossen unter anderem den bereits erwähnten *"dominant carrier"*-Ansatz, neue Regeln für die *"Entbündelung"* der optischen Glasfasernetze, Richtlinien für den Zutritt zur Infrastruktur der NTT-Regionalgesellschaften sowie die Senkung der



Verbindungspreise der Mobilfunkanbieter mit ein. Konkrete regulative Änderungen, die noch im Laufe des Jahres 2000 durch die japanische Regierung durchgeführt wurden, betrafen lediglich die Entbündelung des Glasfasernetzes. Den Vereinigten Staaten gingen die gemachten Reformvorschläge dennoch nicht weit genug, bildeten jedoch aus deren Sicht einen wichtigen ersten Schritt. Die meisten Details dieser Vorschläge waren zu unpräzise, was die USA dazu veranlasste, mittels gezielter bilateraler Gespräche Japan zu einer konkreten Umsetzung der Reformvorschläge zu drängen. Beide Handelspartner rechneten damit, dass für eine solche Umsetzung mindestens ein Jahr benötigt würde, was in einem so dynamischen Sektor wie demjenigen der Telekommunikation als äußerst langer Zeitraum gilt.

Trotz eines stets auf breiter Basis fortgeführten Monitorings der bereits von japanischer Seite eingegangenen Verpflichtungen und umgesetzter Vorkehrungen hielten die USA zur Sicherstellung eines effektiven Wettbewerbs, insbesondere im Bereich des lokalen Telekommunikationsmarktes, an der Möglichkeit fest, dass Japan in der Lage sein sollte, für das Funktionieren einer unabhängigen Regulierungsinstanz zu sorgen. In diesem Zusammenhang erwies sich der Umsetzungswille der "*Japan Fair Trade Commission*" (JFTC), dem einzigen "*Regulator*" hinsichtlich des Wettbewerbs im Telekommunikationsbereich, gegenüber den durch die USA geforderten Deregulierungsmaßnahmen als positives Zeichen. So setzte die JFTC gegen Ende 2000 den Zugang zur lokalen NTT-Infrastruktur für NTT-Wettbewerber durch, was als wichtiger Schritt in Richtung eines offenen Telekommunikationsmarktes aufgefasst werden konnte und gleichzeitig auf die zentrale Bedeutung einer unabhängigen, zentralen Regulierungsbehörde hinwies.

Etwa zur selben Zeit kündigte Japan Pläne an, welche die Einrichtung eines Streitschlichtungspanels für die Telekommunikationsindustrie innerhalb des MPHPT vorsahen. Dies schien die kohärente Weiterentwicklung der bisher eingeschlagenen Regulierungspolitik auch nach der Neuausrichtung des MPHPT zu bestätigen. Dementsprechend war es für die USA in einem ersten Moment befriedigend, dass die japanische Regierung die Notwendigkeit einer effizienteren Behandlung von Streitfällen innerhalb des Telekommunikationssektors erkannte. Dennoch blieb die amerikanische Regierung gegenüber der Einrichtung einer solchen Streitschlichtungsinstanz zunächst skeptisch. Man erachtete ein derartiges Panel nicht als ideale Lösung, da diesem aus Sicht der USA die notwendige Unabhängigkeit, das benötigte Expertenwissen sowie die Durchsetzungsautorität fehlten, um als unabhängige Regulierungsinstanz aufzutreten.

Aus der Regierungsreorganisation vom Januar 2001 ergab sich jedoch ein weiteres Problem. Die bis anhin als unabhängig geltende JFTC wurde bei diesem Schritt der japanischen Regierung, dem "*Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications*" (MPHPT) unterstellt. Dementsprechend bestanden Befürchtungen, die Unabhängigkeit der JFTC könne unter diesen neuen Umständen Schaden nehmen. Für den Telekommunikationsbereich hieß dies zudem, dass das für die Telekommunikationspolitik

Japans zuständige Ministerium direkten Einfluss auf die Regelung des Wettbewerbs in diesen Bereich hätte nehmen können. In Übereinstimmung mit dem dritten Joint Status Report (3. JSR on the Enhanced Initiative), verpflichteten sich sowohl der Vorsitzende der JFTC als auch der Minister für Post und Telekommunikation mündlich, dass die Anwendung des japanischen Antimonopolgesetzes durch die JFTC (Antimonopoly Act: AMA) im Telekommunikationsbereich nicht behindert werde und dass die personelle Ausstattung sowie das Budget der Kommission unverändert bleiben würden. Die USA verlangten dementsprechend nach einer Formalisierung der bloß mündlich eingegangenen Verpflichtungen und entschieden sich für eine enge Weiterverfolgung des Unabhängigkeitsstatus der JFTC unter den neu geltenden administrativen Regelungen.

Als richtungsweisend für den transpazifischen Handelspartner erwiesen sich die gemeinsam von JFTC und MPHPT erarbeiteten Richtlinien für die Entwicklung einer *"Dominant-Carrier"*-Regelung im Telekommunikationssektor. Besonderen Eindruck machte eine im Jahr 2001 eingeleitete Untersuchung des JFTC gegen die NTT-Filialen NTT-EAST und NTT-WEST mit anschließender Warnung wegen Missbrauch von Marktmacht. Gemäß den Ausführungen des *"Annual Report on Competition Policy in Japan"* der JFTC handelte es sich um *"mögliche"* Verletzungen des japanischen Antimonopolgesetzes beim Angebot des ADSL-Dienstes durch NTT. Es war das erste Mal, dass die JFTC eine Untersuchung gegen eine Großfirma im japanischen Telekommunikationssektor unternahm. Dementsprechend wurde dieses *"neue"* Vorgehen als Vorbild für eine aggressivere Haltung der Aufsichtsbehörden gepriesen, welche unabdingbar für den effektiven Schutz des Wettbewerbs in Japan durch die JFTC ist.

Tangiert von der japanischen Regierungsreorganisation vom Januar 2001 wurden ebenfalls die Bestrebungen, die auf eine Verbesserung der Transparenz im Bereich der Gesetzgebungs- und Regelsetzungsprozesse abzielten. Trotz des bereits 1994 verabschiedeten *"Administrative Procedure Law"* hat sich in dieser Hinsicht auch gemäß den Ausführungen der OECD in ihrer *"Review of Regulatory Reform in Japan"* nicht viel geändert. Auch die Einführung eines sog. *"Rule making Process"* am 1. April 1999, welcher von der japanischen Zentralregierung verlangte, beim Entwurf neuer Regelungen generell über deren Inhalt Auskunft zu geben und Kommentare seitens der Öffentlichkeit zuzulassen, änderte nicht viel an dem Umstand, dass die meisten Regelungen ohne Berücksichtigung etwaiger Einwände direkt vom Entwurf in die endgültige Fassung übergingen.

Anlässlich der Regierungsreorganisation entschied sich die japanische Regierung jedoch, weitere Schritte in Richtung mehr Transparenz zu unternehmen. Im Vordergrund stand insbesondere die Einrichtung eines sämtliche Regierungsbehörden umfassendes Politikevaluationssystem (seisahu hyoka). Dieses System sollte in der Lage sein, die Transparenzbemühungen der Zentralregierung zu verbessern und die *"accountability"* der einzelnen Ministerien und Regierungsämter zu stärken. Nachdem die USA diesen Schritt

begrüßt hatten, drängten sie die japanische Regierung, dieses System so rasch wie möglich in ein offizielles Regierungsstatut aufzunehmen und sicherzustellen, dass das neue MPHPT mit der nötigen Kompetenz ausgestattet ist, um die Einhaltung des neuen Evaluationssystems zu garantieren.

In die gleiche Richtung zielte auch die Absicht der japanischen Regierung, sich um ein Analyseinstrument zur Feststellung der Folgekosten neuer Regelungen, eine sog. "*Regulatory Impact Analysis*" (RIA), zu bemühen. Das Vorhaben beruhte auf einem Bericht einer Arbeitsgruppe der „*Management and Coordination Agency*“ (MCA), welcher für die Einführung einer solchen RIA für sämtliche Regierungsentitäten auf Ende des japanischen Fiskaljahres 2001 eintrat. Ziel dieses Analyseinstrumentes sollte es sein, Regulierungsänderungen mit bedeutenden ökonomischen Auswirkungen einer Kosten/Nutzen-Analyse sowie einer Art Vernehmlassungsverfahren unter der Beteiligung der durch die Regelungsänderungen betroffenen Parteien und der breiten Öffentlichkeit zu unterziehen. Zusätzlich forderten die USA von der MCA, das nach der Regierungsreorganisation dem MPHPT unterstellt worden war, die Überprüfung der durch die verschiedenen japanischen Ministerien und Regierungsämter getroffenen Maßnahmen aufgrund der MCA-Empfehlungen von 1999 in den Bereichen "*Sicherung der Fairness*", "*Transparenz*" sowie "*administrative Prozeduren*". Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass die durchgeführten Maßnahmen auch den gestellten Anforderungen Genüge leisten.

Hinsichtlich informaler Weisungen der japanischen Regierung an private Akteure, welche nach wie vor in mündlicher Form gemacht wurden, gab es immer noch keine wesentliche Änderung in Bezug auf die eingegangenen Verpflichtungen gemäß der "*Administrative Procedure Law*" (APL) von 1994. Dementsprechend verlangten die USA von der japanischen Regierung die Umsetzung des APL mit entsprechender Vorschrift zur schriftlichen Fassung von Weisungen.

Letzter zentraler Aspekt der japanischen Reformbestrebungen im Bereich des Regulierungsregimes betraf das Verhalten spezieller öffentlicher Unternehmen, sog. Tokushu kojins, von Industrievereinigungen sowie weiterer privater Sektororganisationen. Von diesen Akteuren wurde verstärkt erwartet, dass es nicht zu einer weiteren Substitution von Regierungsregulierungen durch Regulierungen des Privatsektors, sog. "*min-min kisei*" kommt. Generell wurde sowohl von der japanischen Regierung als auch vom amerikanischen Handelspartner mehr Transparenz und eine verstärkte Überwachung der Bedeutung privater Regulierungen innerhalb der japanischen Wirtschaft gewünscht. Im Rahmen der Enhanced Initiative verlangten die USA von Japan, eine Reihe von Maßnahmen zu treffen, um von sog. "*Selbstregulierungsorganisationen*" im Bereich der Privatwirtschaft mehr Transparenz und "*Accountability*" zu fordern. Speziell sollten die betroffenen Akteure zunehmend auf die Verwendung von Prozessen öffentlicher Kommentare zurückgreifen, welche es den jeweils

interessierten Parteien ermöglicht, am Entwurf konkreter Regelungen zu partizipieren, bevor diese umgesetzt bzw. verabschiedet werden.

Trotzdem stellte der Hang zur Überregulierung der Wirtschaft in Japan auch weiterhin ein nicht leicht zu überwindendes Hindernis für ein "*genuines*" Wirtschaftswachstum dar. Die entsprechenden Folgen wie die Erhöhung der Kosten für die Geschäftsführung, die Einschränkung der wirtschaftlichen Effizienz, sowie des Wettbewerbes und die Behinderung der Importe und Investitionen standen nach wie vor auf der Tagesordnung. Zusätzlich litt die japanische Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts an einer ausgeprägten Fehlallokation der Ressourcen sowie am Fehlen unternehmerischen Innovationsgeistes (muss z.B. für einen Teil des Telekommunikationssektors relativiert werden). Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Notwendigkeit einer gestärkten japanischen Wirtschaft im Hinblick auf eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung auf globaler Ebene drängten die USA nach weiteren Reformen im Regulierungsbereich, welche es Japan ermöglichen sollte, sein ökonomisches Potential auszuschöpfen.

In diese Richtung zielte eine neue amerikanisch-japanische Initiative, welche als neue Grundlage für die bilateralen Handelsbeziehungen nach dem Regierungswechsel in Washington zu Beginn des Jahres 2001 aufgefasst werden kann. Es handelt sich dabei um die sog. "*U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative*", die von Präsident Georg W. Bush und Premierminister Janichiro Koizumi am 30. Juni 2001 ins Leben gerufen wurde und eine der sechs Grundpfeiler der neuen "*U.S.-Japan Economic Partnership for Growth*", kurz "*the Partnership*", darstellt. Adressaten der Initiative sind insbesondere die Schlüsselsektoren "*Telekommunikation*", "*Informationstechnologie*", "*Energie*", "*medizinische Ausrüstungen und Pharmazeutik*" sowie "*Finanzdienstleistungen*". Zum umfassenden Charakter der "*Regular Reform Initiative*" gehört auch der Umstand, dass durch diese Initiative ebenfalls sektorunabhängige Aspekte berücksichtigt werden. Dazu gehören die Wettbewerbspolitik, Aspekte der Transparenz und andere Regierungspraktiken, die Reform der japanischen Gesetzgebung, insbesondere die Handelsgesetzgebung. Die "*Regulatory Initiative*" stellt aus Sicht der USA das am Besten geeignete Vehikel dar, um die Reformen der Gesetze, der Regelungen, der administrativen Weisungen und anderer Vorkehrungen in Japan voranzutreiben, die für die Behinderung des Zuganges von US-Gütern und Dienstleistungen zum japanischen Markt verantwortlich gemacht werden.

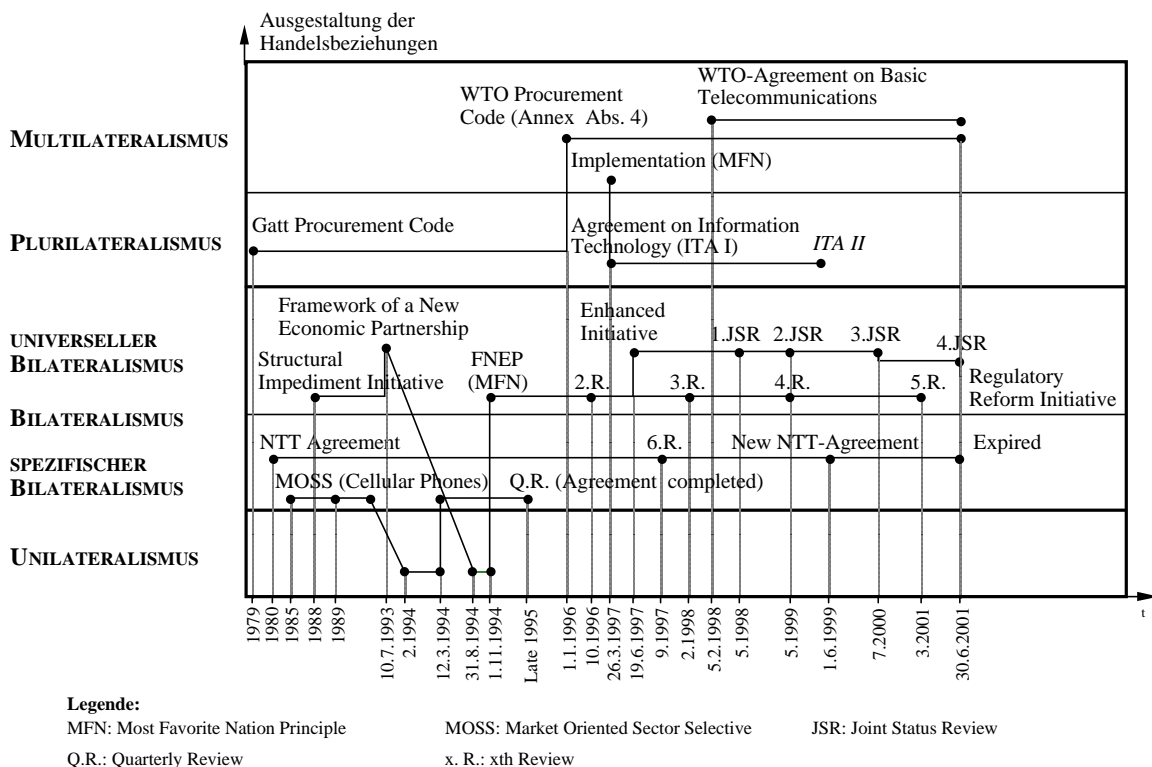
Auch die "*Regulatory Initiative*" ist Ausdruck einer bilateralen "*Tradition*" zwischen den beiden transpazifischen Handelspartnern. So baut diese auf den Fortschritten der Enhanced Initiative während der Periode zwischen 1997 und 2001 auf. Bezeichnend ist der umfassende Charakter der neuesten bilateralen Initiative, da nicht nur sektorale sondern auch strukturelle Elemente der japanischen Wirtschaft einer bilateralen "*Aufsicht*" unterzogen werden. Natürlich galt dies auch für die Enhanced Initiative, doch deutet bezüglich der "*Regulatory Initiative*"

alles darauf hin, dass die Stringenz der bilateralen Reziprozität nicht mehr im selben Maße gegeben ist.

### 7.3 Der Telekommunikationssektor und der Verlauf der Handelsbeziehungen zwischen Japan und den USA

Wie der Abbildung 4 entnommen werden kann, wurde der Handel zwischen den USA und Japan im Bereich der Telekommunikation stark durch eine bilaterale Form der Kooperation ausgeprägt. Ausgangspunkt bilden das Anfang der achtziger Jahre zwischen der amerikanischen Regierung und dem japanischen Telefonmonopolisten NTT ausgehandelte NTT-Abkommen über die Beschaffung von Kommunikationsausrüstungsgütern durch die NTT und das sog. Market Oriented Sector Selective (MOSS) - Abkommen im Bereich der Mobiltelefone zwischen den US- und der Japanischen Regierung Mitte der 1980er Jahre. Beide Abkommen sind Vertreter des bereits weiter oben skizzierten spezifischen Bilateralismus. Gegen Ende der 1980er Jahre wurde das amerikanisch-japanische Handelsverhältnis durch die sog. Structural Impediments Initiative (SII) der Administration von Georg Bush sen. geprägt, welche in erster Linie bei strukturell bedingten Handelshemmnissen ansetzte, ohne jedoch das Sanktionspotential der amerikanischen Handelsgesetzgebung um jeden Preis ausschöpfen zu wollen.

Abb. 4: Verlauf der Handelsbeziehungen USA-Japan (Telekommunikation USA-Japan)



Quelle: Eigene Darstellung

Entscheidend diesbezüglich war jedoch der Regierungswechsel von der Bush sen.- zur Clinton-Administration. Letztere einigte sich mit Japan im Juni 1993 in Anlehnung an die SII auf das sog. Framework of a New Economic Partnership (FNEP). Dieses sehr breit abgestützte Rahmenwerk, innerhalb dessen der Telekommunikationsbereich nur ein Thema unter vielen darstellte, diente der Clinton-Administration bis ins Jahr 2001 als zentrales konstitutives Element der amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen.

Parallel zum FNEP lancierte die Clinton-Administration im Juni 1997 die sog. "*Enhanced Initiative*" mit dem Ziel, den ab Mitte der 1990er Jahre in Japan einsetzenden Reformbestrebungen, insbesondere im Bereich der Regulierungspolitik, Rechnung zu tragen. Der letzte Regierungswechsel in den USA brachte schließlich im Juni 2001 die vorerst letzte amerikanisch-japanische Handelsübereinkunft in Form der Regulatory Reform Initiative. Die Administration von Georg W. Bush sen. beabsichtigte mit dieser neuen Handelsinitiative, den trotz der "*Enhanced Initiative*" nur mäßig umgesetzten Reformen in Japan neuen Schwung zu verleihen.

Allen Handelsinitiativen, von der SII bis zur Regulatory Reform Initiative, ist der universelle Charakter gemeinsam, indem nicht ausschließlich auf den Telekommunikationsbereich Bezug genommen wird. Darin widerspiegelt sich auch die Einordnung dieser Übereinkünfte in die Kategorien des universalen Bilateralismus. Erfasst man bei der Analyse sämtliche Facetten des Telekommunikationssektors, die für den Verlauf der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan ausschlaggebend sind bzw. sein können, so ergeben sich auf plurilateraler bzw. multilateraler Ebene folgende zentrale Handelskodizes bzw. Handelsabkommen:

Zum einen der GATT-Beschaffungskodex, welcher 1997 nicht von allen GATT-Vertragsparteien (plurilateral) verabschiedet wurde und trotz fehlender Unterstützung eines Teils der GATT-Vertragsparteien (plurilateral) bis Anfang 1995 Geltung hatte. Mit der Einrichtung der Welthandelsorganisation am 1. Januar 1995 schaffte der bis anhin plurilateral abgestützte Beschaffungskodex den Sprung auf die multilaterale Ebene, indem er in Form des vierten Absatzes in den Anhang des WTO-Handelskodex aufgenommen wurde.

Zum anderen spielt auch das im Februar 1998 getroffene Abkommen der WTO hinsichtlich des Handels mit telekommunikatorischer Grundausrüstung (WTO-Agreement on Basic Telecommunications) eine zentrale Rolle, da es der erste multilaterale Vertrag ist, welcher den Handel mit Telekommunikationsgütern regelt (zumindest im Bereich der Grundausrüstung).

Ebenfalls zu erwähnen ist das plurilaterale Agreement on Information Technology (ITA), welches im März 1997 von einer Auswahl der WTO-Vertragspartnern, darunter auch die Vereinigten Staaten und Japan, ausgehandelt wurde. Die Grundüberlegung welche hinter diesem Beschluss steckte lag darin, dem Handel im Bereich neuer Informationstechnologien

nicht bloß auf bilateraler Ebene Rechnung zu tragen. Die anfängliche Euphorie der an dem Agreement teilnehmenden Parteien wich in den darauf folgenden Jahren einer starken Ernüchterung, da man sich hinsichtlich eines raschen Ausbaus des Vertrages zur Deckung neuer technologischer Entwicklungen nicht einigen konnte. Zwar kam es zur Formulierung eines zweiten Beschlusspaketes (ITA II), doch wurde dieses nicht im geplanten Ausmaß weiterentwickelt.

Nach diesem ersten Überblick über sämtliche relevante Ausprägungen, welche sowohl mit dem Telekommunikationssektor als auch mit den Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan in Zusammenhang stehen, soll nun die Verknüpfung zur bereits dargelegten theoriegeleiteten Fragestellung hergestellt werden.

Das Hauptkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt darin, anhand der Nachzeichnung des Verlaufs der Ausgestaltung internationaler Handelsbeziehungen Ursachen für dessen Variation bzw. Nichtvariation zu identifizieren und die Richtung der Wirkungsweise dieser Ursachen zu erörtern.

Betrachtet man die Abbildung 4, so stehen insbesondere die Pfade des „*Framework of a New Economic Partnership*“ (FNEP) und das MOSS-Agreement im Bereich der Mobilfunktelefonie im Vordergrund. Beiden ist ein „*Abrutschen*“ in die Kategorie des Unilateralismus (Androhung unilateraler Strafmaßnahmen durch die USA) in der ersten Hälfte der 1990er Jahre sowie die anschließende „*Rehabilitierung*“ mit jeweiligem bilateralem Fortgang gemeinsam. Ebenso von Interesse ist die sektorspezifische Bildung von plurilateralen Abkommen, wie das Agreement on Information Technology (ITA) bzw. von multilateralen Abkommen in Form des WTO-Agreement on Basic Telecommunications.

Das theoretische Analyseninstrumentarium setzt gemäß den in der theoretischen Abhandlung angestellten Überlegungen sowohl bei institutionellen Aspekten der jeweils nationalstaatlichen Ebene als auch bei damit in Verbindung stehenden Aushandlungsprozessen auf internationaler Ebene an. Bei der Beurteilung der institutionellen Arrangements auf nationalstaatlicher Ebene, wie die Akteurskonstellation und damit verbunden die Art der Interessenvermittlung sowie bei der Darstellung rechtlicher Faktoren, wie etwa die Striktheit der Ratifizierung, kommen Ansätze der Machtverteilung in Form von neokorporatistischen sowie pluralistischen Theoriemustern zum Einsatz. Um diesem Vorgehen Rechnung zu tragen, ist eine Systematisierung der zentralen Akteure auf den jeweiligen nationalstaatlichen Ebenen Japans bzw. der USA angesagt.

### 7.3.1 Japan

Die Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über die für den japanischen Telekommunikationsbereich relevanten Akteure.

Tabelle 1: Akteurskonstellation des japanischen Telekommunikationssektors

I. Staatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlament mit entsprechender Regierungsformation.</li> <li>• Bürokratie (Ministerium für Post und Telekommunikation (MPT)), seit Januar 2001 "<i>Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications</i>" (MPHPT).</li> <li>• "<i>Advisory Councils</i>" (shingikai)</li> </ul>
II. Sektorspezifische Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinigung der Telekommunikationsindustrie. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verband der Telekommunikationsunternehmen vom Typ I [NTT, KDD sowie die New Common Carriers (NCC's)].</li> <li>- Verband der Telekommunikationsunternehmen vom Typ II.</li> <li>- Verband der Telekommunikationsunternehmen vom Typ II Allgemein (Typ III).</li> </ul> </li> <li>• Industrievereinigung. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Communications Electric Wire Association.</li> <li>- Communications Equipment Association.</li> <li>- All-Japan Equipment Association.</li> <li>- Japan Radio Telephone Association.</li> <li>- Communications and Telephone Technology Committee.</li> <li>- Association for the Promotion of Information and Communication.</li> </ul> </li> </ul>

Bei der Verfolgung der relevanten Akteure im Rahmen des japanischen Telekommunikationssektors im Laufe der letzten 15 Jahre kann zumindest für die staatliche Ebene aufgrund der erarbeiteten, empirischen Evidenz festgehalten werden, dass sich im Bereich der Regierungsformation sowie hinsichtlich der Bedeutung und Stellung der Bürokratie, insbesondere des involvierten Ministeriums für Post und Telekommunikation, einschneidende Veränderungen ergeben haben, welche aber einer sorgfältigen Differenzierung bedürfen. Zum einen ist der Zusammenbruch der Dominanz der seit dem Zweiten Weltkrieg



fast ununterbrochen regierenden Liberal Democratic Party (LDP) zu erwähnen, die bereits 1989 einen ersten Tiefschlag mit dem Verlust der Mehrheit im japanischen Oberhaus erlebte.

Den zweiten, weitaus folgenschwereren Schlag musste die LDP unter dem damaligen LDP-Premierminister Kiichi Miyazawa zwischen Januar und August 1993 hinnehmen, als sie auch im Unterhaus die Mehrheit verlor. Dies stellte gleichzeitig einen Wendepunkt dar, da sich die LDP für die darauf folgenden fünf Jahre auf Koalitionen mit anderen Parteien einlassen musste. Eine Ausnahme bildete jedoch der Zeitraum zwischen August 1993 und Juni 1994, während welchem die LDP nicht an der Regierung beteiligt war. An ihre Stelle trat eine neue Parteienkoalition, welche durch die japanische sozialistische Partei (JSP) angeführt wurde und die in dieser Zeit regierenden Premierminister Morihiro Hosokawa und Tsutomu Hata stellte.

Erst ab Juni 1994 konnte die LDP wieder ins Regierungsgeschehen eingreifen, jedoch nur, wie bereits erwähnt, in Koalition mit anderen Parteien wie die JSP und die von ehemaligen LDP-Mitgliedern gegründete Sakigake-Partei. Diese Konstellation blieb bis Oktober 1996 bestehen, wobei die LDP wieder für die Designierung der zwei während diesem Zeitraum amtierenden Premierminister Tomiichi Murayama und Ryutaro Hashimoto verantwortlich zeichnete. Ab Oktober 1996 bis Anfang 1998 mutierte die LDP zu einer einzigen Regierungspartei mit Unterstützung der Sozialdemokratischen Partei SDP (vormals JSP) und von Sakigake, welche jedoch selbst nicht an der Regierung beteiligt war. Hashimoto blieb auch während dieser Periode Premierminister.

Was die Mehrheitsverhältnisse anbelangte gelang es der LDP zwischen September 1997 und Januar 1998, die seit 1993 eingebüßte Mehrheit im Unterhaus zurückzugewinnen. Dies führte ab Mitte 1998 zur Alleinregierung durch die LDP unter Premierminister Heizo Abuchi, wobei auch die Unterstützung durch die SDP und die Sakigake wegfiel. Zwischen Ende 1998 und Oktober 1999 schlossen sich der LDP zudem die im Dezember 1997 neu gegründete liberale Partei Jiguto und die Komeito-Partei an. Dies hatte zum Zweck, der LDP, welche im Unterhaus schon über die Mehrheit der Sitze verfügte, auch im Oberhaus eine komfortable Mehrheit zu verschaffen.

Auf den ersten Blick lässt die Variation der parlamentarischen Zusammensetzung in Japan den Schluss zu, die bis zu Beginn der 1990er Jahre unter der LDP-Ägide herrschende sog. Konsensuale Politik sei durch eine auf Koalition beruhende Politik ersetzt worden mit dem entsprechenden Aufbrechen traditioneller Beziehungen zwischen Parlament, Bürokratie (Ministerien) und Interessensvertreter der Industrie. Doch eine derartige Interpretation muss aufgrund spezifischer Gegebenheiten sowie aufgrund der Eigenheiten des japanischen Telekommunikationssektors relativiert werden.

Zum einen dauerte die vollständige Regierungsabstinenz der LDP nun knapp ein Jahr, zum anderen waren die späteren Koalitionspartner der LDP an entsprechende

Koalitionsverträge gebunden bzw., wie im Falle der von ehemaligen LDP-Anhängern gegründeten Sakigake-Partei, von der LDP politisch nicht sehr weit entfernt.

Hinsichtlich der Eigenheiten des Telekommunikationssektors spielen die sog. Advisory Councils (shingikai) sowie das zuständige Ministerium für Post und Telekommunikation eine zentrale Rolle. Die Advisory Councils bilden das Scharnier zwischen der japanischen Bürokratie und der Industrie, sind somit wesentlicher Teil der japanischen Industriepolitik. In ihnen findet die Koordination zwischen den Anliegen des jeweiligen Ministeriums und der Industrievertreter statt. Zu Beginn der 1990er Jahre gerieten die Advisory Councils aufgrund der geringen Transparenz der in ihnen stattfindenden Entscheidungsprozesse immer mehr in die Kritik. Dies führte im Verlauf der 1990er Jahre zu ernsthaften Reformbemühungen Japans für mehr Transparenz im Bereich der Advisory Councils, was nicht zuletzt auch auf den Druck des amerikanischen Handelspartners zurückzuführen ist.

Der Erfolg solcher Reformbemühungen fiel aber bisher ernüchternd aus. Noble stellt dazu fest:

*"Results to date suggest, however, that efforts to increase transparency - at least in the area of shingikai - have not only failed to humble the bureaucracy, but have actually helped strengthen its position. The bureaucracy retains most of the key prerogatives. It still sets the agenda for deliberation, names the participants, handles administrative arrangements, drafts reports and replies to public comments. While incumbent firms are somewhat checked by the new arrangements, the bureaucracy has gained wider latitude to manipulate conflict of its own purposes. Ministries can selectively stack the deck with reformist academics when it wants changes and maintain a significant industry presence when it wants to deflect or slow suggestions for change" (Noble, 2003).*

Das Erstarken der Bürokratie im Verlaufe der 1990er Jahre deckt sich weitgehend mit der eigenen empirischen Evidenz, insbesondere hinsichtlich des Sektors der Telekommunikation. Das Ministerium für Post und Telekommunikation (MPT) gilt dementsprechend als Exempel für den diskretionären Spielraum innerhalb der Bürokratie. Der "Aufstieg" des MPT beginnt bereits 1985 mit der Teilprivatisierung von NTT. Durch diesen Schritt wurden sämtliche Kompetenzen betreffend Festlegung technischer Anforderungen gegenüber Telekommunikationsausrüstungen von NTT auf das MPT übertragen. Dieser "Kompetenzschub" bildete die Grundlage für die zunehmende starke Stellung des MPT während der 1990er Jahre. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte das MPT durch die japanische Regierungsreorganisation vom Januar 2001, bei welcher neben der Namensänderung von MPT in MPHPT (vgl. Tab. 1), dem Ministerium solch zentrale Institutionen wie die Management Coordination Agency (MCA) oder die Japan Fair Trade Commission (JFTC) unterstellt

wurden. Letzteres ist besonders brisant, da die JFTC als Hüterin des Wettbewerbes einem Ministerium unterstellt wurde, welches zumindest im Telekommunikationsbereich dem freien Wettbewerb oft im Wege stand und somit Interessenskonflikte zwischen den beiden Institutionen nicht auszuschließen sind.

Neben der starken Bürokratie und einer trotz zahlreicher Koalitionen dennoch als konsensual einzustufenden Regierungsentwicklung stehen auch der nationale Typ I-Carrier NTT sowie die innerhalb des Telekommunikationssektors relevanten Industrievereinigungen (vgl. Tab. 1) im Vordergrund. Das Verhältnis zwischen den letztgenannten Akteurskategorien und der Bürokratie kann als relativ eng bezeichnet werden. Insbesondere NTT und der für internationale Verbindungen zuständige Carrier KDD genießen innerhalb des MPHPT nach wie vor starken Rückhalt. Etwas kritischer war bzw. ist die Situation sog. Typ II-Carrier, welche für die Erbringung ihrer Übermittlungsdienste auf die Infrastruktur der Typ I-Carrier, allen voran NTT, angewiesen sind, was immer noch zu Friktionen hinsichtlich des Typ I-Netzzugangs führt. Letztlich stehen auch die für den japanischen Telekommunikationsbereich zentralen Industrievereinigungen (vgl. Tab. 1) in einem speziellen Verhältnis zur MPT bzw. MPHPT. Ein konkretes Beispiel hierfür ist die ab Mitte der 1990er Jahre praktizierte Delegation von Regulierungskompetenzen im Bereich der Zertifizierung und Lizenzierung von Telekommunikationsausrüstung von dem MPT an die entsprechenden Industrievereinigungen. Ein derartiges Vorgehen lässt den Schluss zu, dass zwischen Bürokratie und Industrie genügend "*korporatistisches*" Vertrauen besteht, um selbst negative Reaktionen der Handelspartner, allen voran der USA, in Kauf zu nehmen.

Wendet man nun das vorgeschlagene staats-theoretische Analyseinstrumentarium auf die Akteursverhältnisse im Rahmen des japanischen Telekommunikationssektors an, so lassen sich folgende erste Schlussfolgerungen ziehen.

Die Beziehungen zwischen den relevanten Akteuren beruhen relativ stark auf Vermittlungskategorien wie "*Verhandlungen*" und "*Koordination*", was besonders in der Rolle der Advisory Councils (*shingikai*) zum Ausdruck kommt. An diesem Umstand ändern auch die japanischen Reformbemühungen innerhalb dieser Akteurskategorie um mehr Transparenz und somit dem Versuch einer "*Pluralisierung*" der beteiligten Akteure nichts.

Spezifisch für den japanischen Telekommunikationssektor ist das Bestehen struktureller Handlungsrestriktionen, die zu einem jeweils gewünschten, interessen-geleiteten Handeln führen. Darin einbezogen ist auch das Parlament, welches über sektorspezifische Seilschaften (sog. "*zoku*") unter den Parlamentariern, wie etwa im Bereich der Telekommunikation, unabhängig von der Parlamentsbesetzung, engen Kontakt zum entsprechenden Ministerium pflegt. Der korporatistische Charakter der Akteursverhältnisse innerhalb des Telekommunikationssektors bringt auch Noble im folgenden Statement auf den Punkt:

*"Telecommunications rests between postal services and broadcasting – more politically powerful and slightly less revolutionised by technology. Not surprisingly, the MPT shingikai support the status quo on postal services, articulate the case for slow but steady reform of telecommunications and aggressively push for changes in broadcasting, even at the expense of the existing producers. Thus, ministries whose jurisdictions are relatively immune for internationalisation and are heavily influenced by interest groups and zoku, politicians are more likely to resist calls for transparency and openness in the operation of their shingikai" (Noble, 2003).*

### 7.3.2 USA

Die Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über die für den amerikanischen Telekommunikationsbereich relevanten Akteure.

Tabelle 2: Akteurskonstellation des amerikanischen Telekommunikationssektors

I. Staatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kongress mit entsprechender Exekutive.</li> <li>• Gerichte auf einzelstaatlicher bzw. bundesstaatlicher Ebene.</li> <li>• Staatliche Regulatoren in Form der National Telecommunications and Information Administration [NTIA und der Federal Communications Commission (FCC)].</li> </ul>
II. Sektorspezifische Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Telecommunications Industry Association (TIA).</li> <li>• Cellular Telecommunications Industry Association (CTIA), (heute: Cellular Telecommunications and Internet Association).</li> <li>• Bell Operating Companies (BOC's); Regional Operating Companies (ROC's) = Bell Regional Operating Companies (RBOC's).</li> </ul>

Nun soll das Augenmerk auf den amerikanischen Telekommunikationssektor gerichtet werden. Ausschlaggebend für die Beurteilung der Entwicklung dieses Industriebereiches sowie dessen relevanten Akteure ist die Zerschlagung des ehemaligen amerikanischen Telekommunikations-Monopolisten *"American Telephone and Telegraph"* (AT+T) Mitte der 1980er Jahre. Die Gründe hierfür sind zweierlei:

1. entstand durch die Zerschlagung der AT+T eine ganze Reihe (ca. 22) neuer Akteure in Form der sog. "*Regional Bell Operating Companies*" (RBOC's), was zu einer starken Fragmentierung des gesamten amerikanischen Telekommunikationsmarktes geführt hat und
2. wurde die Justiz als zentrale Triebkraft hinter der Zerschlagung von AT+T zu einem weiteren, ernst zu nehmenden Akteur im Sektor der Telekommunikation.

Anders als in Japan veränderten sich die Regierungsverhältnisse nur im Bereich der Mehrheitsproportionen im Repräsentantenhaus und im Senat (bzw. Kongress) bei praktisch unveränderter Exekutive. Dies wird besonders dann deutlich wenn man bedenkt, dass der überwiegende Teil des Betrachtungszeitraumes von 1990 bis 2001 in die Ära der Clinton-Administration fällt. Die Analyse der relevanten Akteursbeziehungen hat ergeben, dass die staatliche Ebene bei der Formulierung von sektorspezifischen Zielen, wie für den Fall der Telekommunikation, eher zurückhaltend agiert hat. Viel stärker ins Gewicht fällt da die Rolle der ebenfalls zur staatlichen Ebene gehörende Federal Communications Commission (FCC), welche bereits 1934 durch den damaligen Telecommunications Act gegründet worden ist. Die FCC hat sich im Verlaufe der 1990er Jahre durch die Wahrung der Prinzipien, die sowohl im Telecommunications Act von 1934 als auch in demjenigen von 1996 verankert sind, eine weit gehend unabhängige Stellung zwischen den übrigen Akteuren auf staatlicher Ebene und den Vertretern der Telekommunikationsindustrie erarbeitet. Daneben ist auch noch die National Telecommunications and Information Administration (NTIA) zu erwähnen, welche aber im Vergleich zur FCC die staatlichen Interessen und Anforderungen koordiniert und regelt.

Im Rahmen dieser Arbeit steht jedoch die FCC mit der Koordination und Regelung der privaten Industrieinteressen im Vordergrund. Dementsprechend lassen sich auf der sektorspezifischen Ebene drei konkrete Akteure identifizieren:

Die "*Telecommunications Industry Association*" (TIA), welche einen großen Teil der im Telekommunikationsbereich tätigen Hersteller unter sich vereinigt.

Die "*Cellular Telecommunications Industry Association*" (CTIA), die neben den Herstellern von Mobilfunkausrüstung auch die Anbieter von Telekommunikationsdiensten zusammenfasst, sowie

Die zentralen nationalen Anbieter von Festnetz- und Mobilfunkverbindungen in Form der RBOC's.

Es wurden für die Analyse der Akteursbeziehungen insbesondere die Reports und die Press Releases der CTIA für den Zeitraum zwischen 1993 und 2002 ausgewertet, da diese nicht nur einen Einblick in die Vermittlung der Interessen einer zentralen Industrievereinigung gewähren, sondern auch die Reaktionen der übrigen Akteure wiedergibt.

Aufgrund der Auswertung kann festgehalten werden, dass die Mitglieder der CTIA eben diese als Interessensvertreterin gegenüber der FCC und dem amerikanischen Kongress betrachten und durch gezielte Lobbyarbeit unter anderem eine Neuanpassung des amerikanischen Telekommunikationsmarktes an die herrschenden Umstände (Nicht-mehr-Vorhandensein des nationalen Telefonmonopols, immer stärkere Verbreitung der Mobiltelefonie) in Form eines neuen Telecommunications Act von 1996 erreichten. Überraschenderweise lässt sich im Verlauf der 1990er Jahre (ab 1993) kein eindeutiger Beleg dafür finden, dass Akteure aus der amerikanischen Telekommunikationsindustrie unter gezielter Vermittlung der CTIA konkret nach entsprechenden Maßnahmen durch die amerikanische Regierung zur Intervention beim japanischen Handelspartner verlangt haben.

Was besonders stark ins Gewicht fällt ist der Umstand, dass die am amerikanischen Telekommunikationssektor beteiligten Akteure mit ihren Interessen in einem ersten Moment sehr stark auf den inneramerikanischen Telekommunikationsmarkt ausgerichtet waren. Besonders deutlich wird dies im Bereich des Mobilfunks, der ab Mitte der 1990er Jahre zum zentralen Wachstumssegment der amerikanischen Telekommunikationsindustrie wurde. Der Zusammenhang zwischen Wettbewerbs-, Regulierungs-, Handels- und eben auch der Technologiepolitik wurde insbesondere in der Haltung der FCC deutlich, sich nicht auf eine einheitliche nationale mobile Telekommunikationstechnologie zu beschränken. So führte der CTIA-Präsident Thomas Wheeler am 13. September 1996 aus:

*"The U.S. discarded the idea of creating a national standard for wireless technology and now favors a competitive market place. CTIA believes that this is the most productive approach for all nations. Open and robust competition among technologies is good for our industry and consumers. The Federal Communications Commission chose not to mandate a particular technology, leaving the market place to determine which technologies best serve particular needs and applications"* (Wheeler, 1996).

Die Beibehaltung der technologischen Vielfalt unterstreicht den Pluralismus der Interessen innerhalb der amerikanischen Telekommunikationsindustrie sowie das Bekenntnis der Regulierungsbehörde und der Clinton-Administration zum Wettbewerb. Neben der Regulierungspolitik, welche sich im Kompetenzbereich der FCC befindet und der Wettbewerbspolitik, zeichnete sich der amerikanische Telekommunikationssektor auch durch eine zentrale Rolle der sog. Spektrumspolitik aus. Diese über die ganzen 1990er Jahre hinweg uneinheitliche Politik der Frequenzzuteilung an die einzelnen Mobilfunkanbieter trug wesentlich zur Gestaltung der sich auf einer übergeordneten Ebene befindenden Technologiepolitik bei. Dies wird besonders dann deutlich, wenn über die konkrete Freigabe gewisser Frequenzbereiche bestimmte Technologieträger bevorzugt bzw. benachteiligt werden. Besonders auffallend waren die *"Frequenzkämpfe"* zwischen Mobilfunkanbietern, den

Betreibern von Diensten im Bereich der Mobilfunktelefonie mittels Satelliten sowie den Rundfunk- und Fernsehanstalten.

An den Auseinandersetzungen um die Verteilung bzw. die Vergabe neuer Frequenzbereiche waren neben der CTIA und der FCC auch die einzelstaatlichen bzw. bundesstaatlichen Gerichte beteiligt, welche auf eine möglichst genaue Umsetzung der amerikanischen Wettbewerbsregeln sowie auf die Einhaltung des neuen Telecommunication Act achteten. Diese starke Ausrichtung der Interessen der amerikanischen Telekommunikationsindustrie und insbesondere der Industrie im Mobilfunkbereich an der Ausarbeitung universeller Spielregeln auf nationalstaatlicher Eben, welche das Zusammenspiel der Anliegen zahlreicher Akteure regeln sollen, führte auf internationaler Ebene zu einer Abschwächung der Interessenskonzentration, die nach einer konkreten Vorgehensweise der amerikanischen Regierung bei der Ausgestaltung der internationalen Handelsbeziehungen verlangt hätte.

Etwas Bewegung kam in eine allfällige "*Internationalisierung*" der amerikanischen Akteursinteressen im Verlauf des Jahres 2002. Ausschlaggebend in dieser Hinsicht war die wachsende Verbreitung der Mobilfunktechnologie der sog. Dritten Generation (3G) insbesondere in Japan. Dieser Umstand löste in den USA erneut eine Debatte um die Erweiterung des Frequenzspektrums aus, diesmal des für diese Technologie benötigten Spektrums im 2 GHz-Bereich. Hauptproblem in dieser Beziehung stellt bis zum heutigen Zeitpunkt die Tatsache dar, dass der von der Mobilfunkindustrie aus Gründen des internationalen Wettbewerbs eingeforderte Frequenzbereich durch das amerikanische Verteidigungsministerium belegt ist. Dementsprechend trat in dieser Angelegenheit die NTIA als Vertreterin der staatlichen Interessen im Telekommunikationssektor als weiterer Akteur hinzu.

Das sich in dieser Situation negativ auswirkende Fehlen einer einheitlichen Spektrum-Politik veranlasste die FCC im Oktober 2002, eine "*Spectrum Reform Initiative*" in die Wege zu leiten und für die Allokation von zusätzlichen 90 MHz für sog. "*Advanced Wireless Services*" zu sorgen. Die CTIA reagierte im November desselben Jahres mit den Worten ihres Präsidenten wie folgt:

*"The absence of a national spectrum policy has hurt consumers denying them new services and creating a competitive imbalance with the rest of the world. Applause can be the only response to the FCC's decision to develop a comprehensive spectrum policy"* (Wheeler, 2002).

Doch auch dieses Vorgehen kann nicht darüber hinweg täuschen, dass die NTIA und das amerikanische Verteidigungsministerium aus Gründen der nationalen Sicherheit nach wie vor einen Großteil des Frequenzspektrums im 2 GHz Bereich besetzt halten. Somit wirken sich die

Interessen des amerikanischen Staates negativ auf die Anliegen der Telekommunikationsindustrie aus. Gleichzeitig betreibt er durch das Festhalten an den eigenen Interessen indirekt Spektrum-, Regulierungs- und im Endeffekt auch Technologiepolitik.

Gemessen an den durch die staatstheoretischen Ansätze (Neo-) Korporatismus und Pluralismus angebotenen Kategorien der Machtverteilung zwischen den Akteuren auf nationalstaatlicher Ebene können für den Fall des amerikanischen Telekommunikationsbereiches, unter spezieller Berücksichtigung des Mobilfunkbereichs, folgende Rückschlüsse gezogen werden.

Die Zerschlagung von AT+T Mitte der 1980er Jahre trug wesentlich zur Fragmentierung der im amerikanischen Telekommunikationssektor agierenden Akteure bei und zwar sowohl bei den Erbringern von Telekommunikationsdienstleistungen (Carriers) als auch bei den Herstellern von Telekommunikationsausrüstung, da durch die gleichzeitige Auflösung der Bell-Laboratories neue Ausrüstungshersteller entstanden sind.

Diese Akteursvielfalt wirkte sich mit einer gewissen Verzögerung auf die insbesondere im Mobilfunkbereich ab Mitte der 1990er Jahre einsetzende technologische Vielfalt aus, welche stark zu einer Auffächerung der jeweiligen Akteursinteressen beitrug. Die durch die für den amerikanischen Telecombereich zuständige Regulierungsbehörde FCC unterstützte technologische Pluralität sorgte dementsprechend für ein geringes Maß an Machtdifferenzierung zwischen den jeweiligen Akteuren, die je für sich betrachtet um die Positionierung der eigenen Technologie bemüht sein mussten. Unterstützt wurde dieser Umstand zusätzlich durch das 1996 verabschiedete neue amerikanische Telekommunikationsgesetz, welches für die Verbindung von mehr Innovation und mehr Wettbewerb stand.

Zwar spielen Verhandlungen und Kooperation zwischen Akteuren, einschließlich des Staates, eine nicht vernachlässigbare Rolle innerhalb des amerikanischen Telekommunikationssektors, doch sind beide Ausprägungen als Elemente einer Beziehungsstruktur zwischen den Akteuren nicht Teil eines festen institutionellen Rahmens. Grund hierfür ist u.a. die Justiz, welche als gleichberechtigter Akteur bei der Auslegung der sektorspezifischen Gesetzgebung die übrigen Akteure mit einer unter Umständen unerwarteten Ausgangslange für die zukünftige Interessensartikulation konfrontierte. Diese starke pluralistisch geprägte Ausgestaltung der Akteursbeziehungen sowie der damit verbundenen Interessensvermittlung trug wesentlich zu einer Vereitelung von Interessenskonzentration im amerikanischen Telekommunikationssektors in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bei.

Nach den bisherigen Ausführungen zu den jeweiligen Akteurskonstellationen auf nationaler Ebene soll nun die Brücke zur internationalen Ebene geschlagen werden. Theoretische Grundlage für dieses Unterfangen bilden Putnams 1988 in seinem sog. "*Two-Level-Game*"-Ansatz gemachten Ausführungen. Die in diesem Ansatz ausgearbeiteten



theoretischen Analyseinstrumente dienen bei der Verortung der empirischen Evidenz in erster Linie als Anleitung. Um es vorweg zu nehmen, zahlreiche der von Putnam vorgeschlagenen Beziehungstheorien zwischen den Akteuren auf nationalstaatlicher Ebene (Level II) und denjenigen auf internationaler Ebene (Level I) lassen sich nicht, bzw. nur zum Teil mit den empirischen Befunden in Einklang bringen. Wo ein derartiger Einklang nicht zustande kommt, werden entsprechend neue Kategorien eingeführt.

An die Ausführungen über den amerikanischen Telekommunikationssektor anzuknüpfend, können in Anlehnung an Putnam folgende Schlüsse gezogen werden.

Die für den Level II bezeichnende relative Abwesenheit einer starken Interessenskonzentration trägt dazu bei, dass die "Win-Set"-Größe der sog. Level II - Constituency auf amerikanischer Seite als relativ groß einzustufen ist. Diese Feststellung gilt insbesondere für den Zeitraum nach 1996, welcher durch die Umsetzung des neuen Telecommunication Act geprägt wurde. Entscheidend in dieser Hinsicht ist die durch die Betonung der technologischen Vielfalt und der innovativen Kraft des Wettbewerbs institutionell verankerte Pluralität der Interessen. Eine solche Auslegung der Level II - Constituency lässt sich hingegen für die erste Hälfte der 1990er Jahre nur mit Vorbehalt aufrechterhalten. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die technologische Entwicklung, insbesondere im Bereich der Mobiltelefonie, ausgehend von der Mitte der 1980er Jahre, stark auf einige wenige Akteure konzentriert war. Offenkundig wurde dieser Umstand durch die Intervention des amerikanischen Herstellers von Telekommunikationsprodukten Motorola, der ab 1992 starken Druck auf die damalige George Bush sen. - Administration ausübte, um beim Zugang zum japanischen Mobilfunkmarkt, insbesondere (speziell) auf der sog. Business-Meile zwischen Tokyo und Nagoya, nicht benachteiligt zu werden.

Diese in den darauf folgenden Jahren stark aufgeprägte Interessenskonzentration traf ab 1993 auf die zunächst stark protektionistisch ausgerichtete Clinton-Administration, welche in Anlehnung an die im Wahlkampf gemachten Wahlversprechen zunächst eine rigide Haltung gegenüber dem japanischen Handelspartner einschlug. Das zum damaligen Zeitpunkt relativ kleine "Win-Set" der amerikanischen Level II - Constituency veranlasste die amerikanische Exekutive unter Präsident Clinton dazu, die eigene Kompromissunfähigkeit als Strategie gegen den japanischen Handelspartner einzusetzen. In den Zeitraum zwischen Juli 1993 bis August 1994 fiel diese Haltung mit der Bildung der neuen japanischen Koalitionsregierung unter Premierminister Hosokawa (JSP) zusammen, welche vorerst für eine Ablösung der LDP-Macht gesorgt hatte.

Gemäß damaliger Quellen führte die neue Hosaka-Regierung auf internationaler Ebene im Vergleich zu den vorangegangenen LDP-Regierungen eine neue Strategie ein, die zusätzlich den Verhandlungsspielraum mit den USA einschränkte (vgl. "*international Constraint*" bei Putnam in Abb. 1). Diese bestand darin, dem amerikanischen Handelspartner

bei der Behandlung des damals neuen „*Frame Work of a New Economic Partnership*“ (FNEP) in offiziellen Gesprächen klar und offen die eigene Ablehnung dieses Rahmenwerkes zu vermitteln. Dies stellte eine völlige Abkehr von der früheren japanischen Praxis dar, offiziell zwar den vereinbarten Abkommen wie z.B. der Structural Impediments Initiative (SII) zu zustimmen, um bei deren Umsetzung aber den eingegangenen Verpflichtungen nur teilweise nachzukommen.

Die demonstrativ starke Haltung der Hosaka-Regierung gegenüber den USA kam auch für die japanische Level II - Constituency überraschend, wurde aber entsprechend gewürdigt. Diese Vorgehensweise der japanischen Exekutive scheint deshalb interessant, da vieles dafür spricht, dass letztere in praktisch völliger Unabhängigkeit von der Level II - Constituency handelte. Aus diesem Umstand resultiert eine Verkleinerung des "Win-Sets", ohne dass die Level II - Constituency wesentlich dazu beigetragen hätte. Neben der Hosaka-Regierung amtierte im oben erwähnten Zeitraum auch die Regierung von Premierminister Tsutomu Hata, welche jedoch nur kurz (von April bis Juni 1994) an der Macht war. Diese aus den Parteien Kaishin und Komeito bestehende Koalition hatte im Unterhaus keine Mehrheit, da aufgrund der Gründung der Kaishin-Partei die Parteien JSP und Sakigake aus der Regierung austraten. An diesem Beispiel werden die Instabilität und das Auseinandersetzungspotential von Koalitionsregierungen deutlich, welche sich im vorliegenden Fall entsprechend den Überlegungen gemäß Abb. 3 negativ auf die "Win Set" - Größe auswirken.

Das Zusammenspiel kleiner "Win-Sets" auf beiden Seiten des Pazifiks und die jeweils markant geführten Strategien der entsprechenden Regierungen in den USA und Japan führten zu einem Scheitern der bisher bilateral ausgerichteten Abkommen im Bereich der Mobiltelefonie (MOSS Cellular Phones) und, mit zeitlicher Verzögerung, auch des FNEP. Die darauf folgende Verschiebung der Handelsbeziehungen auf die Ebene des Unilateralismus beschränkte sich jedoch auf die Androhung unilateraler Sanktionen durch die USA. Bezeichnenderweise blieb es bei einem latenten Unilateralismus, ohne dass dieser zu einem manifesten Handelsstreit zwischen den Vereinigten Staaten und Japan geführt hätte.

Die Gründe hierfür liegen hinsichtlich des MOSS-Abkommens in der relativ hohen Spezifität des Streitgegenstandes (Zugang von Motorolas Mobilfunktelefonie zum japanischen Markt), was eine Lösung der Divergenzen wesentlich vereinfachte. Zudem zeichnete sich schon damals ab, dass im Bereich der Mobilfunktechnologie neue technologische Entwicklungen in den USA die Dominanz eines bestimmten Mobilfunkstandards relativierte, wodurch die Dringlichkeit der Aufrechterhaltung des Druckes auf den japanischen Handelspartner entsprechend sank. Kam hinzu, dass auf japanischer Seite neben den sog. Cellular Phones, welche vor allem in der Geschäftswelt zum Einsatz kamen, das Personal Handy System (PHS) einen Großteil des privaten Mobilfunkmarktes abdeckte. Diese von den Schnurlostelefonen abgeleitete und von NTT vorangetriebene Technologie stellte ein Unikum dar, welches Japan ermöglichte, sich technologisch der weltweiten Konkurrenz zu entziehen.

Dieser Umstand war auch im Wesentlichen der Grund, weshalb die USA und Japan nach der letzten "*Quarterly Review*"(Q.R.) Ende 1995 die Beendigung des MOSS-Abkommens beschlossen.

Im Bezug auf das FNEP sah die Situation hinsichtlich der Lösung der Divergenzen ein wenig anders aus. Der universelle Charakter des FNEP machte eine rasche Übereinkunft, wie dies aus der Ausschöpfung des von der amerikanischen Handelsgesetzgebung vorgesehenen sechzigstägigen Ultimatums (vom 31.8. bis 1.11. 1994) durch den japanischen Handelspartner deutlich hervorging, praktisch unmöglich. Der konstant aufrechterhaltene Druck der amerikanischen Seite unterstrich das durch die USA betriebene "*Coercive bargaining*" und auch dessen Glaubwürdigkeit. Das Einlenken der japanischen Regierung am 1. November 1994 war unter anderem darauf zurückzuführen, dass durch die Rückkehr der LDP an die Regierungsmacht unter Ministerpräsident Murayama im Juni 1994 die demonstrativ ablehnende Haltung der beiden vorangegangenen Regierungsformationen abgeschwächt werden konnten. Es gelang, das "*Win-Set*" der japanischen Level II - Constituency zu vergrößern, indem die japanische Regierung gegenüber den besonders umstrittenen quantitativen Marktzutrittskriterien des FNEP und deren Umsetzung Spielraum signalisierte.

Dieses Doppelspiel aus Anerkennung der Abkommen auf offizieller Verhandlungsebene (Level I) bei gleichzeitiger Signalisierung einer möglichen Unterwanderungsabsicht dieser Abkommen gegenüber der Level II - Constituency blieb auch für den Rest der 1990er Jahre bezeichnend. Zwischen Ende 1994 und März 2001 wurde das FNEP auf internationaler Ebene viermal einer sog. "*Agreement Review*" unterzogen. Von analytischer Bedeutung ist die in diesem Zeitraum feststellbare Stabilität des transatlantischen Bilateralismus. Dieser hängt zu einem wesentlichen Teil mit der soeben dargestellten Doppelstrategie der japanischen Regierung zusammen, welche in ihrer Zusammensetzung im genannten Zeitraum zwar Koalitionscharakter hatte, die LDP aber dennoch eine dominante Stellung einnahm. Dadurch wurde die Zustimmung für das FNEP bei der japanischen Level II - Constituency über die gesamte Zeitperiode aufrechterhalten. Auf Seiten der USA führten die Reviews wiederholt zur Feststellung, dass die japanischen Regierungsämter und Mitglieder der Bürokratie die im FNEP festgelegten Beschaffungsvorgaben für Telekommunikationsgüter nur unvollständig erfüllten. Dass dies nicht zu einer erneuten Belastung der Handelsbeziehungen führte, konnte aus dem zwischen der amerikanischen Regierung und NTT abgeschlossenen Abkommen abgeleitet werden, welches bis 2001 die Beschaffung von Telekommunikationsgütern durch NTT regelte. Entscheidend ist hierbei der Umstand, dass NTT zu zwei Dritteln für die Beschaffung von Telekommunikationsgütern in Japan verantwortlich ist.

Auf eine neue Grundlage wurden die amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen durch die "*Enhanced Initiative*" vom 19. Januar 1997 gestellt. Dieses Abkommen hatte zum Ziel, parallel zu den bereits im FNEP vereinbarten Ziele im Bereich der staatlichen Beschaffung, Reformen bei der Transparenz innerhalb der japanischen Bürokratie sowie bei

den ihr nahe stehenden Expertengremien (sog. Shingikai) zu unterstützen und somit die durch diese Akteure geprägte Regulierungspolitik, insbesondere hinsichtlich Zertifizierung und Lizenzierung von Telekommunikationsgütern, für den amerikanischen Handelspartner durchschaubar zu machen.

Die bis zum 30. Juni 2001 laufende "*Enhanced Initiative*" wurde von beiden Handelspartnern insgesamt viermal einer Joint Status Review (JSR) unterzogen. Auch in diesem Falle fällt die Stabilität des auf universaler Ebene geführten bilateralen Abkommens auf. Zum einen kann dies auf die Bereitschaft Japans zurückgeführt werden, den eingewilligten Reformmaßnahmen zumindest gemäß offizieller Verlautbarungen nachzukommen. Zum anderen gelang es Japan durch die gezielte Delegation von Regulierungskompetenzen im Bereich der Zertifizierung und Lizenzierung von Telekommunikationsgütern an die private Industrievereinigung, das "*Win-Set*" der japanischen Level II – Constituency gegenüber der "*Enhanced Initiative*" zu erhöhen. Durch die "*Privatisierung*" der Regulierungskompetenz wurde einerseits das Ministerium für Post und Telekommunikation (MPT), welches während den 1990er Jahren stark an Bedeutung gewonnen hat, von einer Reformverpflichtung im Regulierungsbereich entbunden und andererseits entscheidende Regulierungsaspekte im Telekommunikationssektor der Forderung nach Transparenz entzogen. Diese von Putnam als "*Cutting Slack*" bezeichnete Strategie wurde zu einem gewissen Grad durch die neokorporatistische Akteurskonstellation Japans unterstützt. Das sich im vorliegenden Falle neokorporatistische Strukturen positiv auf ein "*Win-Set*" der Level II – Constituency auswirken und somit im Widerspruch zu den in Abbildung 3 dargestellten Zusammenhängen stehen, hängt mit dem Umstand zusammen, dass hier von einer Beeinflussung der Level II – Constituency durch die Regierung die Rede ist und nicht umgekehrt.

Als vorläufig letzte Station bezüglich der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan kann die am 30. Juni 2001 lancierte und unmittelbar aus der vierten Joint Status Review der "*Enhanced Initiative*" hervorgehende "*Regulatory Reform Initiative*" betrachtet werden. Dieser unter der neuen George W. Bush-Administration unternommene Versuch einer Reform der japanischen Regulierungspolitik sollte bzw. soll den endgültigen Durchbruch ("*big bang*") bringen. Die "*Regulatory Reform Initiative*" nahm wesentliche Kernelemente der vorangegangenen "*Enhanced Initiative*" auf, was unter anderem ein Indiz dafür ist, dass die USA den Handlungsbedarf Japans im Bereich der Reformen der Regulierungspolitik als noch nicht vollständig ausgeschöpft betrachten.

Verschieben wir den Betrachtungswinkel auf die plurilaterale beziehungsweise multilaterale Ebene der Handelsbeziehungen, so sind hinsichtlich des Telekommunikationssektors folgende Vereinbarungen relevant.

- a) Der GATT-Kodex im Bereich öffentlicher Beschaffung, welcher 1997 in Kraft getreten ist und im Januar 1996 durch die Aufnahme in den Anhang des neuen WTO-Beschaffungskodex WTO-konform gestaltet resp. multilateralisiert wurde,
- b) das Abkommen über Informationstechnologien (ITA) vom März 1997, sowie
- c) das WTO-Abkommen über den Handel mit Telekommunikationsgrunddiensten, welches im Februar 1998 in Kraft trat.

Die Relevanz des GATT- und des späteren WTO-Beschaffungskodex für die vorliegende Analyse liegt im Umstand, dass dieser das multilaterale Äquivalent zum bilateralen Framework of a New Economic Partnership zwischen den USA und Japan darstellt, welcher im Telekommunikationsbereich primär die öffentliche Beschaffung regeln sollte. Die empirische Evidenz verdeutlicht in diesem Zusammenhang den relativ geringen Einfluss der pluri- bzw. multilateralen GATT/WTO-Abkommen auf den Verlauf der amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen. Auch eine Zunahme der rechtlichen Stringenz beim Übergang vom GATT zur WTO führte nicht zu einer konkreten Relativierung der stark bilateral ausgerichteten Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan. Ein zentraler Grund hierfür ist die von den USA stark in den Vordergrund gerückte Dimension der Reziprozität, wie sie gemäß Moravcsik für den Bilateralismus konstituierend ist.

Im Rahmen der Liberalisierungsbemühungen im Bereich des internationalen Handels nach der Gründung der WTO Anfang 1995 rückte der Telekommunikationssektor durch das WTO-Abkommen über Telekommunikationsgrunddienste ins multilaterale Rampenlicht. Das Abkommen sah vor, telekommunikative Grunddienste wie etwa die Übertragung oder Vermittlung von Informationen in Form von Sprache, Daten oder jeder anderen Form gebündelter Signale (ausgenommen ist die Mehrwert erzeugende Verarbeitung dieser Information) in mehreren, zeitlich gestaffelten Etappen zu liberalisieren. Eine Einigung der an diesen WTO-Verhandlungen beteiligten 53 Teilnehmer (unter ihnen auch die USA, die europäischen Mitgliedstaaten sowie Japan) war zunächst für den 30. April 1996 vorgesehen, scheiterte jedoch an dem Umstand, dass Washington im letzten Augenblick seiner Liberalisierungsofferte unilateral eine *"wettbewerbspolitische Schutzklausel"* (NZZ-Artikel, 2.5.1996) hinzufügte. Unter dieser Klausel hätten die USA die Möglichkeit gehabt,

*"autonom über den Zugang ausländischer Wettbewerber zum US-Markt für inländische, internationale und Satellitenverbindungen (z.B. über eine Lizenzpolitik) zu entscheiden und damit Handelspartner einseitig zu diskriminieren"* (ebd).

Die Nicht-Gewährleistung des Meistbegünstigungsprinzips durch die Vereinigten Staaten führte zu einer ablehnenden Haltung durch die übrigen Handelspartner und zur Verschiebung des Zeitpunktes einer Einigung.

An der ersten Ministerkonferenz der WTO Ende 1996 fand neben der allgemeinen Liberalisierungsdebatte ein Impuls für ein Informationstechnologie-Abkommen statt, welches eine rasche Öffnung des Weltmarktes für Informationstechnologie vorsah. Das von den USA und der Europäischen Union initiierte Abkommen über Informationstechnologien (ITA), das auf plurilateraler Ebene all diejenigen Handelspartner einschließen sollte, welche mehr als 90% des Handels mit Gütern im Bereich der Informationstechnologien bestreiten, deckt eine sehr breite Palette von Gütern ab. Zu diesen gehören Telekom-Ausrüstungen, digitale Photokopiergeräte, Glasfaserkabel, Halbleiter und andere elektronische Schlüsselkomponenten, integrierte Schaltkreise sowie Computer-Bildschirme, -Programme und -Batterien. Ausgeschlossen wurde hingegen die Haushaltelektronik. Um die WTO-Konformität dieses plurilateralen Abkommens sicherzustellen, wurde die entsprechende Marktöffnung auf der Grundlage des Meistbegünstigungsprinzips gewährt. Im Laufe des ersten Quartals des Jahres 1997 gelang es zudem, die Ziele der einzelnen Liberalisierungsetappen im Rahmen des ITA festzulegen. So kam man überein, im Juli desselben Jahres mit einem 25%igen Zollabbau zu beginnen, um dann in drei weiteren Schritten die Zölle für ITA-Güter auf Null zu reduzieren.

Gleichzeitig wurden auch Fortschritte bei der Liberalisierung der Telekommunikationsgrunddienste erzielt. Ausschlaggebend waren die Abkehr der Vereinigten Staaten von einer Doktrin des fairen Handels und ein verstärktes Bekenntnis zu einer solchen freien Handels. Unter der Fairnessdoktrin waren die USA nur dann in zunehmendem Maße zu Marktöffnungskonzessionen bereit, wenn die anderen WTO-Mitglieder zu gleichwertigen Zugeständnissen bewogen werden konnten. Der Verzicht auf die Fairnessdoktrin verhalf dem Multilateralismus im partikulären Segment der Telekommunikationsgrunddienste zum Durchbruch. Gemäß eigenem Erkenntnisstand wurden die Weichen für ein weniger rigides Festhalten der USA an wettbewerbspolitischen Schutzklauseln bereits ein Jahr zuvor durch die Verabschiedung des neuen Telecommunication Act gestellt, welcher als Garant für mehr Wettbewerb und Innovation von den jeweils betroffenen Interessengruppen mitgetragen wurde. Der Erfolg bei den Verhandlungen hinsichtlich des WTO-Abkommens über Telekommunikationsgrunddienste wirkte sich auch unmittelbar auf die Entwicklung des ITA aus, da ersteres sowohl Voraussetzung als Rahmenbedingung für letzteres bildete und dadurch der enge Zusammenhang zwischen Diensten und Technologie erneut sichtbar wurde.

Am 27. März 1997 gelang es den 39 ITA-Vertragsparteien mit über 90% Marktdurchdringung der durch sie hergestellten ITA-Güter die verlangte "*kritische Maße*" zu erreichen und entsprechend das ITA-Abkommen in Kraft zu setzen. Doch begnügte man sich nicht mit dem damals erzielten sog. ITA I-Abkommen und lancierte noch im November desselben Jahres eine neue Verhandlungsrunde über ein zweites ITA-Liberalisierungspaket

(ITA II). Erklärtes Ziel dieser zweiten Runde war zunächst ein weiterer Abbau von Zöllen auf weiteren Produkten des IT-Bereiches. Doch weitaus herausfordernder war der Versuch, andere potentiell handelshemmende Instrumente zu erfassen und einer multilateralen Regelung zu unterstellen. Gedacht wurde insbesondere an eine Harmonisierung der Vielfalt technischer Normen und Vorschriften sowie die Vereinfachung (u.a. auch mehr Transparenz) administrativ schwerfälliger Verfahren bei der Lizenzerteilung.

Dieser letzte Punkt ist von zentraler Bedeutung, denn bei entsprechender Umsetzung einer Harmonisierung von Normen und Regulierungen auf multilateraler Ebene wäre es den beiden Handelspartnern USA und Japan möglich gewesen, die auf Regulierungsaspekte konzentrierten bilateralen Abkommen in Form der "*Enhanced Initiative*" und der "*Regulatory Reform Initiative*" zu multilateralisieren. Doch eine derartige Entwicklung scheiterte im Verlaufe der ersten Hälfte des Jahres 1998 an den aus jeweils nationalstaatlicher Sicht zu weit gesteckten Forderungen. So wurde das ITA-II zu einem bloßen Nachfolgeabkommen des ITA-I "*degradiert*", das sich nur noch auf die Liberalisierung weiterer 400 Produkte aus dem IT-Bereich konzentrierte. Gerade das Beispiel von ITA-II lässt klar die Grenzen der multilateralen Reichweite erkennen. Im Falle des WTO-Abkommens über telekommunikative Grunddienste konnte zudem die Problematik der Umsetzung multilateraler Abkommen auf nationalstaatlicher Ebene beobachtet werden.

Gerade die USA zeigten sich in dieser Hinsicht als wenig vorbildlich. Zwar setzten sie ab November 1997 den Inhalt des "*Basic Telecommunication Agreement*" um, wobei die FCC gleichzeitig die alte Restriktion des Zugangs zum amerikanischen Markt durch eine freie Zugangsregel ersetzte, die für alle Anbieter von Telefon- und Satellitendiensten aus den 68 Signatarstaaten gelten sollten. Doch behielten sich die Vereinigten Staaten auch weiterhin das Recht vor, Lizenzanträge zu verweigern, sofern für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs auf dem amerikanischen Telekommunikationsmarkt hohe Risiken bestehen würden. Gekoppelt wurde dies an ein Prüfungsprozedere durch die FCC, den nationalen Sicherheitsbehörden sowie dem Außenministerium, das in bestimmten Fällen die Lizenzerteilung vom "*öffentlichen Interesse*" der Vereinigten Staaten abhängig machte. Hier wird erneut deutlich, dass multilaterale Abkommen im Rahmen der WTO nicht in der Lage waren bzw. auch heute noch sind, Unsicherheiten und Spielräume, die ihren Ursprung auf der nationalstaatlichen Ebene der jeweiligen WTO-Vertragsparteien haben, auszuräumen.

#### **7.4. Schlussfolgerungen Telekommunikation**

Gemäß den ausgeführten Schilderungen bezüglich der Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan im Bereich der Telekommunikation sowie den damit verbundenen multilateralen Abkommen, lassen sich vorerst folgende Schlüsse ziehen:

Einerseits ist deutlich geworden, dass die Ausgestaltung der Akteursbeziehungen unmittelbaren Einfluss auf den Verlauf der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan haben.

Andererseits spielt auch der Umstand eine Rolle, wonach diese Ausgestaltung nicht per se gegeben ist, sondern bestimmten Entwicklungen unterworfen sein kann. Besonders deutlich wurde dies im Falle der amerikanischen Level II-Constituency, wo u.a. durch den "*technologienpolitischen*" Entscheid der FCC im Bereich des Mobilfunks nicht nur eine, nationale Technologie zuzulassen, der Wettbewerb der Interessen unter den Mitgliedern der Level II-Constituency merklich an Bedeutung gewann. Entsprechend ermöglichte die dominante Rolle der NTT sowie des Ministeriums für Post und Telekommunikation unter Unterstützung der unabhängig von der jeweiligen japanischen Regierungsformation handelnden LDP-Seilschaften (insbesondere im Bereich der Telekommunikation) eine Interessenskonzentration neokorporatistischen Charakters, welcher durch die Konzentration der technologischen Entwicklung auf wenige Akteure (allen voran NTT) zusätzlich unterstrichen wurde.

Generell bezeichnend für die Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan im Telekommunikationssektor ist, dass rein technologische Aspekte wie etwa technologischer Vorsprung durch staatliche Unterstützung in Form von Subventionen, gar keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielten. Eine Ausnahme bildete ausschließlich der Streit zwischen den beiden Handelspartnern um den Zugang von Motorola zum japanischen Markt im Bereich der Mobilfunktechnologie in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Von größerer Bedeutung war dagegen der sowohl handels- als auch technologienpolitisch relevante Aspekt der öffentlichen Beschaffung im Rahmen des FNEP sowie durch den Telekommunikationsmonopolisten NTT. Ausschlaggebend in diesem Zusammenhang ist die umfassende Betrachtung des Telekommunikationssektors durch beide Handelspartner ohne konkrete Hervorhebung spezifischer Bereiche, wie etwa derjenige des Mobilfunks.

Dementsprechend sorgte die ab Mitte der 1990er Jahre einsetzende Internationalisierung der Telekommunikationstechnologie für eine Verschiebung der handelspolitischen Schwerpunkte zwischen den Vereinigten Staaten und Japan weg vom klassischen technologischen Wettlauf hin zur Problematik nicht-tarifärer Handelshemmnisse in den Bereichen Beschaffung und ab Mitte 1997 auch im Bereich der Regulierung (zunächst "*Enhanced Initiative*" dann "*Regulatory Reform Initiative*"). Die handelspolitische Bewältigung dieser letztgenannten Bereiche zeichnete sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre durch ein hohes Maß an bilateraler Stabilität aus, was zu einem wesentlichen Teil auf die geschilderten Akteurskonstellationen in den beiden Ländern sowie auf das hohe Maß an Reziprozität, welches von den USA stark gestützt wird, zurückzuführen ist.



Die Rolle des internationalen Handelsregimes in Form des GATT bzw. der WTO und der im Verlauf der 1990er Jahre eingetretene Zuwachs an Schiedsgerichtsbarkeiten lassen keine eindeutigen Rückschlüsse auf den Verlauf der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan zu. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass sich der Aspekt der Schiedsgerichtsbarkeit an sich negativ auf die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Japan im Streit um das FNEP auswirkte und zu einer vorübergehenden unilateralen "*Unterwanderung*" des WTO-Agreements on Basic Telecommunications seitens der Vereinigten Staaten führte. Gleichzeitig ermöglichte der bei der Gründung der WTO maßgebliche Gedanke der Handelsliberalisierung unabhängig vom Schiedsgerichtsbarkeitsaspekt die Etablierung sowohl des WTO-Agreements on Basic Telecommunications als auch das Agreement on Information Technology (ITA).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die in Abb. 3 aufgeführten Determinanten sicherlich nicht abschließenden Charakter bei der Erklärung des Verlaufs von Handelsbeziehungen aufweisen. Die ihnen zugeordnete Erklärungskraft ist jedoch durchaus gegeben, auch wenn dies immer im Rahmen des betreffenden technologischen Sektors betrachtet werden muss.

## 8. Die amerikanisch-europäischen Handelsbeziehungen im Bereich des zivilen Flugzeugbaus

Der zweite Hochtechnologiebereich, den es im Rahmen dieser Arbeit zu untersuchen gilt, betrifft den zivilen Flugzeugbau. Dieser Industriezweig unterlag seit dem Zweiten Weltkrieg bis Mitte der 1980er Jahre der Dominanz der drei wichtigsten amerikanischen Flugzeughersteller Boeing, McDonnell-Douglas und Lockheed. Zwar gab es auch in Europa unterschiedliche Projekte auf einzelstaatlicher Ebene, wie die englische DeHavilland Comet oder die französisch-englische Concorde, doch scheiterten diese entweder an technischen Unzulänglichkeiten (Comet) oder an zu geringer Wirtschaftlichkeit (Concorde). Die Grundsteinlegung für die ab Mitte der 1980er Jahre einsetzende europäische Herausforderung fand 1967 durch die Gründung von Airbus statt. Das von Frankreich, Deutschland, England und Spanien getragene Konsortium bildete die Grundlage für ein amerikanisch-europäisches Handelsverhältnis im Bereich ziviler Flugzeuge.

Es gibt nur wenige wissenschaftliche Arbeiten, welche sich detailliert mit dem europäischen Airbus-Konsortium und dessen Umgang mit den amerikanischen Konkurrenten beschäftigt haben. Einen wertvollen Beitrag hierzu lieferte Steven McGuire 1997 mit seiner Studie *"Airbus Industrie. Conflict and Cooperation in US-EC Trade Relations"*. Darin werden insbesondere der Verlauf sowie das sich Abwechseln von verhandlungstypischen Aggregatzuständen wie Konflikt und Kooperation untersucht. Als Abschluss des Verhandlungsverlaufs zwischen den USA und Europa wählt McGuire das bilaterale Abkommen über die Anwendung des GATT-Vertrages von 1992 hinsichtlich des Handels mit zivilen Flugzeugen. Seine Ausführungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Rolle von Firmenpräferenzen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Verhandlungsverlauf. Natürlich werden auch Überlegungen angestellt, inwiefern sich der Kooperations- bzw. Konfliktwille einer Verhandlungspartei auf mögliche Verhandlungsergebnisse auswirkten, doch sind es letztendlich die Firmenpräsenzen, welche als mehr oder weniger sichtbare Hand das Prozedere bestimmen.

Die vorliegende Arbeit möchte den Blickwinkel etwas anders ansetzen und im Gegensatz zu McGuire strukturelle Aspekte in den Vordergrund stellen. Zwar soll auch hier den Firmenpräferenzen Rechnung getragen werden, doch müssen diese wie auch immer sie ausgestaltet sein mögen, innerhalb eines institutionellen Rahmens gedacht werden, der wiederum als Transmissionsmechanismus für eben diese Präferenzen von der nationalstaatlichen bzw. einzelstaatlichen Ebene auf die internationale Ebene fungiert. Zu diesem institutionellen Rahmen gehören neben den Beziehungen zwischen den jeweils beteiligten Akteuren wie Firmen, Handels- bzw. Branchenverbände, staatliche Regulierungsorgane und der Staat selbst (sog. Akteurskonstellation) auch rechtliche Aspekte, wie die einer Handelspolitik jeweils zugrunde liegenden Handelsgesetze.

Auf internationaler Ebene kam es zwischen den beiden Handelspartnern USA und der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft während den 1970er Jahren zu ersten Friktionen. Auslöser hierfür war der Beginn der Kommerzialisierung des Airbus A300 ab 1974. Trotz der Startschwierigkeiten dieses von der amerikanischen Flugzeugindustrie zunächst nicht ernst genommenen Flugzeugs gelang Airbus 1978, mit der Gewinnung von Eastern Airlines als ersten US-Kunden, die Einführung des A300 auf dem amerikanischen Flugzeugmarkt. Die USA reagierten harsch auf diesen vom Airbus-Konsortium gelandeten Coup, zumal es Airbus mittels neuer Verkaufsanreize (Leasing) gelang, den US-Markt zu erobern. Der zu dieser Zeit stattfindende multilaterale Verhandlungsprozess im Bereich des internationalen Handels, auch bekannt als "*Tokyo Runde*", wurde von der amerikanischen Regierung dazu benutzt, um die Idee eines multilateralen (plurilateralen) Handelsabkommens im Bereich ziviler Flugzeuge zu lancieren. Die Motivation des amerikanischen Vorgehens lag in der Erkennung der "*dangers of increasing international competition in aerospace*" (McGuire, 1997).

Zudem betrachteten die USA den multilateralen Verhandlungsweg als ideal, da nicht nur Europa mit Airbus, sondern auch andere Staaten wie Brasilien, Kanada und Japan, welche im Begriff waren, ernst zunehmende Flugzeugindustrien aufzubauen, als Wettbewerber perzipiert wurden.

Ein sektorales Abkommen im Bereich ziviler Flugzeuge wurde auch durch den Umstand gefördert, dass bereits in der der Tokyo Runde vorausgehenden Kennedy-Runde ein Trend in Richtung plurilateraler Interessen, welche um ein ganz spezifisches Argument versammelt waren, zu erkennen war. Die GATT-Vertragsparteien vertraten damals die Auffassung, eine entsprechende Sachfrage könne nur dann entsprechend effizient behandelt werden, wenn ausschließlich die direkt in die Angelegenheit involvierten Akteure an den Verhandlungen beteiligt sind. Zudem strebte man innerhalb dieses Flugzeugabkommens die Regulierung sowohl tarifärer als auch nicht-tarifärer Handelshemmnisse an, um dem Trend unfairer Wettbewerbspraktiken, wie er von den Amerikanern beim Airbus-Konsortium vermutet wurde, den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Das Abkommen über den Handel mit zivilen Flugzeugen trat am 12. April 1979 in Genf in Kraft. Hauptfeiler des Abkommens war die Eindämmung insbesondere nicht-tarifärer Handelshemmnisse wie direkte Subventionen oder Exportkredite. So wurde bei den direkten Subventionen zwar eine Begrenzung, nicht aber deren Abschaffung ausgehandelt. Generell fiel die Formulierung der Einschränkungen in erheblichem Maße offen aus, was einer Flut von Interpretationsmöglichkeiten Vorschub leistete. Ein weiterer Makel dieses Abkommens war, wie sich im späteren Verhandlungsverlauf zwischen den USA und Europa noch zeigen wird, dass sich die amerikanische Seite zu stark auf den Aspekt der Exportkredite konzentrierte, da zum damaligen Zeitpunkt das Airbus-Konsortium vor allem über dieses Instrument versuchte, den Verkauf des A300/310 anzukurbeln.

Die 1980er Jahre standen ganz im Zeichen einer Flottenpolitik des Airbus-Konsortiums. Die europäische Flugzeugindustrie versuchte mit Projekten für die Airbus Flugzeuge A330/340 ihre Produktpalette derjenigen ihrer amerikanischen Antagonisten anzupassen. Dies geschah unter ausgiebiger Verwendung der durch die jeweiligen europäischen Mitgliedstaaten gelieferten direkten Subventionen, welche gemäß dem 1979er GATT-Abkommen durchaus legitim waren. Trotzdem unternahm die amerikanische Flugzeugindustrie und mit ihr die amerikanische Regierung ab Mitte der 1980er Jahre etliche Versuche, durch ununterbrochenes Pochen auf die Bestimmungen des Abkommens von 1979, die Kommerzialisierung der Airbus-Gattung A330/340 zum Stillstand zu bringen. Dieses Unterfangen misslang, denn der zwischen 1987 und 1990 stark boomende Markt für zivile Flugzeuge sorgte nicht nur für einen bemerkenswerten Verkaufserfolg der Airbus-Produkte A330 und A340, sondern auch für volle Auftragsbücher bei der amerikanischen Konkurrenz. Trotz eines stark wachsenden Flugzeugmarktes schienen beide Kontrahenten der Auffassung zu sein, der Handel mit zivilen Flugzeugen müsse auf eine neue Grundlage gestellt werden. Diese zu Beginn der 1990er Jahre eingenommene Haltung entsprang auf amerikanischer Seite der Einsicht, wonach eine Begrenzung der direkten Subventionen und nicht deren Verbot vorrangiges Ziel sein müsse und auf europäischer Seite der Überzeugung, dass der kommerzielle Erfolg des Airbus-Konsortiums es erlauben würde, freiwillig auf eine Beschränkung direkter Subventionen einzugehen. Ein großes Hindernis stellte dabei jedoch ein von den Amerikanern angestrebtes GATT-Verfahren hinsichtlich einer der durch die deutsche Regierung an die DASA zugebilligten Wechselkursgarantie dar. Aus europäischer Sicht bestand die Gefahr, die von Deutschland gewährte Unterstützung könne Auslöser eines Urteils basierend auf dem GATT-Subventionskodex von 1979 sein. Das Airbus-Konsortium befürchtete, bei einem negativen Urteil der GATT-Vertragsparteien könne die Europäische Gemeinschaft genötigt (nicht gezwungen) sein, *"to cancel or at least to alter all of its support programs for Airbus"* (McGuire, 1997).

Diese von der GATT-Institution ausgehende Signalwirkung führte zu einer Intensivierung bilateraler Verhandlungen, welche zu Beginn des Jahres 1992 ihren Lauf nahmen. Erleichtert wurden die Gespräche durch die Aufhebung der deutschen Wechselkursgarantie per 1. Januar 1992. Dennoch gab es Hindernisse im Bereich der Festlegung von Obergrenzen bei den direkten Subventionen. Unter Androhung unilateraler Strafmaßnahmen in der Form einer Anwendung amerikanischer Anti-Dumping-Gesetze versuchten die USA, den Druck auf den europäischen Handelspartner zu erhöhen.

Schließlich einigte man sich am 2. April 1992 auf ein bilaterales Abkommen, welches auch unter der Bezeichnung *"Airbus Übereinkunft"* bekannt wurde. Es wurde vereinbart, dass die Regierungssubventionen für die Entwicklung neuer Zivilflugzeuge 33% der gesamten Entwicklungskosten nicht überschreiten dürfen. Gleichzeitig wurden auch die Obergrenzen für sog. indirekte Regierungssubventionen eingeführt, welche Ausgaben für Forschung und

Entwicklung im militärischen Bereich mit einschließen. So darf die Unterstützung nicht mehr als drei Prozent des Umsatzes der zivilen Flugzeugindustrie einer unterzeichnenden Partei bzw. vier Prozent des Erlöses aus den Verkäufen der zivilen Sparte eines entsprechenden Flugzeugherstellers ausmachen. Man einigte sich zudem auf die Schaffung eines bilateralen Panels für die Schlichtung etwaiger Streitfälle sowie auf regelmäßige Treffen, um die Einhaltung des Abkommens zu überprüfen.

### **8.1 Die Handelsbeziehungen in den 1990er Jahren**

Um es gleich vorweg zu nehmen, auch heute noch bildet das Airbus-Abkommen von 1992 die Grundlage für den Handel mit zivilen Flugzeugen zwischen den USA und der EU. Allerdings haben sich die Umstände, unter denen dieses Abkommen zustande gekommen war, nicht unwesentlich verändert. Zwei Faktoren scheinen hier besonders im Vordergrund zu stehen. Einerseits ist es den Amerikanern mit dem 1992er Abkommen nicht gelungen, den Bau eines Konkurrenten für die Boeing 747 in Form des Airbus A380 durch die Europäer zu verhindern und andererseits handelt es sich bei diesem Produkt definitiv nicht mehr um einen Versuch, sich Eintritt in den Markt für Zivilflugzeuge zu schaffen, sondern um ein innovatives Projekt, das den zivilen Flugzeugbau in mancherlei Hinsicht zu revolutionieren vermag. Gerade letzteres setzt die durch die europäischen Mitgliedstaaten bereitgestellten Subventionen in ein neues Licht, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass sich die Amerikaner spätestens seit dem 1992er Abkommen damit abgefunden haben, dass Airbus im wesentlichen direkte Subventionen durch die einzelnen europäischen Regierungen zum Schutz einer noch jungen Flugzeugindustrie verwendet.

Nach der Unterzeichnung des Airbus-Abkommens fanden die ersten formalen Konsultationen zwischen den USA und der Kommission der Europäischen Gemeinschaft im Juli 1994 statt. Bei diesem Treffen wurde das Funktionieren des Abkommens diskutiert und Informationen hinsichtlich der Transparenzvorgaben bei der Vergabe direkter und indirekter Regierungssubventionen ausgetauscht. Bei gleicher Gelegenheit forderten die USA Informationen über eine finanzielle Unterstützung des französischen Airbus Partners "*Aerospatiale*" durch die französische Regierung, welche durch die europäische Kommission auch erteilt wurde. Zudem interessierten sich die Amerikaner für neue Unterstützungsverpflichtungen gegenüber aktuellen bzw. zukünftigen Airbus Flugzeugen. Bemerkenswert ist auch die damals von beiden Parteien diskutierte Möglichkeit des Zustandekommens eines leicht modifizierten, dafür aber multilateralen GATT-Flugzeugabkommens, welches über ähnliche Bestimmungen verfügen sollte wie das bilaterale Airbus-Abkommen. Im Hinblick auf die zukünftige Nachfolge des GATT durch die WTO bzw. für den Fall des Nicht-Erzielens eines überarbeiteten GATT-Flugzeugabkommens, sollte der Status der bilateralen Übereinkunft unverändert bleiben.

In den Verhandlungen, welche 1993 und 1994 zwischen den beiden Handelspartnern geführt wurden, ging es im wesentlichen um die Eingliederung ähnlicher Bestimmungen, wie diejenigen des 1992er Abkommens in das GATT-Abkommen über den Handel mit zivilen Flugzeugen. Gleichzeitig fand eine konkrete Multilateralisierung der Handelsbeziehungen im Bereich ziviler Flugzeuge statt, indem gegenüber dem Abkommen von 1979

*"participation in these negotiations was also opened to all other GATT contracting parties, and to these nations for which the accession processes to the GATT had commenced or observer status had previously been given"* (National Trade Estimate, 1995).

Bis Ende 1994 gelang es sämtlichen beteiligten Parteien nicht, einen Konsens über die vorgeschlagenen substantiellen Änderungen am ursprünglichen GATT-Text zu erzielen. Ebenso wenig konnte man sich auf eine gemeinsame Grundlage für eine Weiterführung der Verhandlungen nach 1994 einigen. An diesem Punkt angelangt bekräftigten die USA, dass sowohl Zivilflugzeuge als Endprodukt wie auch Flugzeugturbinen und übrige Flugzeugbestandteile den strengeren Subventionsbestimmungen unterstellt seien, wie sie per ersten Januar 1995 im WTO-Abkommen über Subventionen und Gegenmaßnahmen implementiert wurden. Während des Jahres 1995 wurde aber trotzdem an einer möglichen Aufnahme der Bestimmungen des Airbus-Abkommens in das plurilaterale GATT-Abkommen gearbeitet, doch schlug auch dieser letzte Anlauf fehl.

Lediglich bei den formalen Konsultationen hinsichtlich des 1992er Abkommens selbst ließ sich eine bestimmte Entwicklung erkennen. So fanden solche im Mai 1995 und im Februar 1996 statt. An diesem Treffen wurden das Funktionieren des bilateralen Abkommens sowie die bei früheren Konsultationen ausgetauschten Informationen über die Transparenzbestimmungen hinsichtlich direkter und indirekter Regierungssubventionen wie auch über weitere, durch europäische Regierungen unterstützte Forschungsaktivitäten im Bereich der Aeronautik, diskutiert. Auch andere, ausschließlich der USA zu Besorgnis veranlassende Themen kamen zur Sprache. Zu diesen gehörten unter anderem eine mögliche erhöhte Druckausübung auf die Airbus-Partnerregierungen durch ihre entsprechenden Flugzeugindustrien, welche aufgrund einer schwierigen Ertragslage im Jahr 1995 nach mehr Unterstützung verlangten. Dies insbesondere unter der Berücksichtigung, dass Airbus damals die Entwicklung derivativer bzw. neuer Flugzeuge in Erwägung zog. Trotzdem verständigte man sich vorerst darauf, weiterhin die Einhaltung des 1992er Abkommens gegenseitig zu überwachen. Diese Position änderte sich auch im Oktober 1996 nicht, als sich die beiden Handelspartner erneut zu formalen Konsultationen trafen.

Die durch die formalen Konsultationen den Charakter einer Art *"courant normal"* erhaltenden Handelsbeziehungen wurden Ende 1996 durch neue Entwicklungen tangiert. So

beschlossen die Airbus-Partnerländer, das Airbus-Konsortium bis zum Jahr 1999 in eine beschränkt staatliche, an der Börse gehandelte Gesellschaft umzuwandeln. Aus der Sicht der USA stellte dies eine begrüßenswerte Entwicklung dar, da für die Amerikaner der damalige Zustand des Airbus-Konsortiums faktisch mit einer wirtschaftlichen Interessengruppe gleichzusetzen war, in welcher alle Gewinne und Verluste sowie die Arbeitsteilung direkt durch die vier Partnerländer getragen und nicht in erster Linie durch Kriterien der Markteffizienz bestimmt wurden. Eine weitere Neuigkeit für die transatlantischen Handelsbeziehungen bestand in der Ankündigung von Airbus Anfang 1997, die Entwicklung eines 550 Plätze bietenden Flugzeugs zu verfolgen. Dies obwohl es etliche Fragezeichen hinsichtlich eines Marktes für einen solchen Super-Jumbo gab. Beide neuen Umstände lösten in den USA die Befürchtung aus, Airbus könnte nach zusätzlichen direkten sowie indirekten Regierungssubventionen verlangen.

Die amerikanische Seite ortete im Verlauf des Jahres 1996 weitere Problemthemen im Versuch der europäischen Mitgliedstaaten, verschiedene Ausschreibungen für zivile Flugzeuge zugunsten von Airbus zu beeinflussen. Laut amerikanischen Angaben handelte es sich hierbei um Abnahmevereinbarungen zwischen den Fiji-Inseln bzw. Kroatien und europäischen Mitgliedstaaten. Als ebenfalls problematisch wurde der Umstand empfunden, dass im November 1996 der damalige französische Transportminister vor dem französischen Parlament die drei Regierungsmitglieder des Direktoriums von Air France anwies, den Kauf von Airbus Flugzeugen zu unterstützen, um die Interessen Frankreichs im Bereich des zivilen Flugzeugbaus zu fördern. Weiter führte der Minister aus, die französische Regierung habe Air France davon überzeugt, als "*Einführungsgesellschaft*" für den Airbus A340-600 zu dienen.

Mit einem etwas geringeren politischen Druck als in den Beispielen von Fiji und Kroatien ging die EU gegen Japan vor. Aufgrund einer tiefen Marktbeteiligung von Airbus in Nippon wurde die japanische Regierung dazu aufgefordert, japanische Flugzeuggesellschaften zum Ersatz von U.S Flugzeugen durch Airbus Fabrikate zu bewegen, was auch zu einer Verbesserung der europäisch-japanischen Handelsfraktionen führen würde.

Im National Trade Estimate Report von 1997 kam eine weitere Komponente hinzu, welche für die europäisch-amerikanischen Beziehungen ausschlaggebend war, bzw. bis heute noch ist. Es handelte sich dabei um die Rolle Belgiens im Bereich der Zulieferindustrie für die Flugzeugbranche. Dabei ging es im Wesentlichen um die Subventionierung belgischer Hersteller von Flugzeugkomponenten, welche (auch) Teile an die Airbus Industrie liefern, sowohl durch die belgische Regierung als auch durch die belgischen Regionalbehörden. Aus der Sicht der USA handelte es sich bei dieser Subvention um ein Programm in Form einer Wechselkursgarantie, unter welcher Zahlungen an Belairbus, ein Konsortium belgischer Zulieferfirmen und Glied des Airbus-Konsortiums, unternommen werden. Sowohl die belgische Regierung als auch die belgische Regionalbehörden nahmen Zahlungen an die Mitgliedfirmen des Belairbus-Konsortiums vor, um die Differenz zwischen den am Markt

gültigen Wechselkursen und dem garantieren Wechselkurs zu decken. Zudem wurde das Niveau, auf welchem der garantierte Wechselkurs festgelegt wurde, je nach Airbus-Programm und für eine jeweils verschiedene Anzahl von Flugzeugen innerhalb eines jeden Programms, unterschiedlich hoch angesetzt. Dementsprechend wiesen die Amerikaner darauf hin, dass das belgische Unterstützungsprogramm Ähnlichkeiten mit demjenigen der deutschen Regierung aufweist, welches bekanntlich kurz vor dem Abschluss des 1992er Airbus-Abkommens ausgesetzt wurde. Innerhalb der formellen Konsultationen forderten die Amerikaner die EU dazu auf, sich der Problematik des belgischen Wechselkursprogramms anzunehmen.

Seit Ende 1996 haben sich die Airbus Partnerregierungen dazu verpflichtet bzw. in Erwägung gezogen, weitere Gelder für sog. derivative Modelle bestehender Airbus Flugzeuge zur Verfügung zu stellen. Am 2. Februar 1998 kündigte die britische Regierung an, sie habe einen Langzeitkredit über 212 Millionen Dollar zur Projektierung und Entwicklung eines neuen Flügels für das Airbus A340-500/600 Flugzeugmodell gut geheißten. Auch das französische Parlament hatte für das Jahr 1998 87 Millionen Dollar für dasselbe Flugzeugprogramm budgetiert; schließlich gab auch Deutschland zu erkennen, es werde ebenfalls einen Beitrag zu diesem Programm leisten.

In die gleiche Richtung ging die Unterstützung eines 550 Plätze umfassenden Super-Jumbos. So verlangte bereits im Juli 1997 ein Bericht des französischen Finanzkomitees nach einer Starthilfe von 6.2 Milliarden französischer Francs über die kommenden vier Jahre für den neuen Super-Jumbo. Im Oktober desselben Jahres forderte Airbus öffentlich (aus Sicht der Amerikaner) die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten dazu auf, finanzielle Unterstützung für das neue Projekt zu leisten, um gegen die amerikanische Führung im Bereich des Flugzeugbaus anzukämpfen. Die Regierungen machten auch klar, dass der neue Super-Jumbo einige Milliarden Dollar an Regierungsgeldern benötigen würde.

Weiterhin beschäftigte die USA die Absicht der Airbus Partnerunternehmen, eine neue, einheitliche Unternehmensentität zu bilden. Im Dezember 1997 nahmen die entsprechenden Regierungen der Airbus-Partner Stellung zur Restrukturierung von Airbus und verlangten am 31. März 1998 einen detaillierten Plan für diese. Wie bereits erwähnt, bekundeten die USA Besorgnis sowohl hinsichtlich des Starts eines neuen Airbus-Programms, als auch wegen der beabsichtigten Restrukturierung des Airbus-Konsortiums, da mit beiden Entwicklungen eine Rechtfertigung zusätzlicher Regierungssubventionen einhergehen könnte. Ein weiterer Problembereich bildete für die Amerikaner der angebliche Versuch der EU-Kommission und der EU-Mitgliedstaaten, den Wettbewerb im Bereich der zivilen Flugzeuge zugunsten von Airbus zu beeinflussen, was nicht im Einklang mit den jeweils auf europäischer Seite eingegangenen Verpflichtungen wäre.

Doch nicht nur direkte Subventionen spielen bei den transatlantischen Handelsbeziehungen eine zentrale Rolle, sondern auch sog. indirekte. Dabei handelt es sich um



Subventionen, die zunächst in den Militärssektor fließen, um sich von dort aus in Form technologischer Innovationen auf den zivilen Bereich zu übertragen. Gerade solche indirekte Subventionen dienten und dienen dem europäischen Handelspartner, um auf dem "Schachbrett" der Verhandlungspositionen ein Gegengewicht zur eigenen Subventionspraxis aufstellen zu können. So ging ein von einer Unternehmungsberatungsfirma 1998 im Auftrag der EU-Kommission verfasster Bericht davon aus, dass die indirekten Subventionen, welche die amerikanische Regierung über die NASA und das US-Verteidigungsministerium an die zivile Flugzeugindustrie geleistet hat, erheblich waren. Die in weiten Teilen Europas Beachtung findende und in europäischen Regierungskreisen als glaubwürdig angesehene Analyse wurde vom amerikanischen Handelspartner als methodologisch zweifelhaft und mit faktischen Fehlern behaftet angesehen. Insbesondere die im Bericht stark vereinfachten Annahmen führten aus der Sicht der USA zu einem übertrieben großen prozentualen Anteil des aeronautischen Forschungs- und Entwicklungsbudgets der amerikanischen Regierung, der den amerikanischen Herstellern von großen Zivilflugzeugen zuteil wurde. Im Einzelnen verwiesen die Amerikaner darauf, dass

*"the report counted as U.S. indirect support the funding of internal U.S. government functions (such as program management) unrelated to the development of aeronautical technologies. The report also included R+D activity unrelated to large civil aircraft (such as contracts associated with helicopters) and R+D performed by companies which are not manufacturers of large civil aircraft. The report even counts as "U.S. benefits" R+D the results of which were provided to European manufacturers and for research projects that could improve the safety of European- as well as American-made aircraft. The report also failed to utilize data on actual research contracts provided to the European Commission which, if taken into account, might prevented many of the errors"* (NTE, 1998).

Zudem lehnten die Amerikaner die Auffassung entschieden ab, wonach die U.S. Produzenten ziviler Flugzeuge in zunehmendem Maße indirekt durch die NASA und die Forschungsprogramme des U.S. Militärs subventioniert würden. Vielmehr würden die U.S. Hersteller nur in wenigen Fällen konkreten Nutzen aus solchen Programmen ziehen. Andererseits wiesen die USA auf den Umstand hin, wonach die Airbus-Partnerunternehmen zusätzlich zu den direkten Subventionen auch indirekte Zuwendungen durch die Europäische Union und den durch die Mitgliedstaaten finanzierten zivilen und militärischen Forschungsprogrammen erhalten würden.

Die Besorgnis der Amerikaner bestand vornehmlich gegenüber einer Verzerrung der jeweils gegenseitigen Perzeption beider Handelspartner. Man befürchtete, dass eine in hohem Maße verzerrte Information über die durch die U.S. Regierung geleistete indirekte Unterstützung an die Herstellung großer ziviler Flugzeuge Europa dazu veranlassen könne,

eine neue Runde zusätzlicher Subventionen von europäischen Regierungen zu rechtfertigen. In den Augen der USA wurden solche Subventionen im Hinblick auf den kommerziellen Erfolg von Airbus einerseits als unnötig und andererseits dem Streben der U.S. Regierung nach einer Handelsbeziehung zu Europa ohne Missbrauch von Regierungseinflüssen im Bereich des Handels mit zivilen Flugzeugen als zuwiderlaufend betrachtet.

Nach wie vor unzufrieden waren die USA mit der Auskunftserteilung der EU im Bereich des Wechselkursprogramms der belgischen Regierung. Zunächst stellten die USA im Rahmen des WTO Abkommens über Subventionen und Gegenmaßnahmen, welches den Vertragsparteien erlaubt, Informationen über den Charakter einer Handelspraxis einer anderen Vertragspartei zu erhalten, Fragen an die EU um zu klären, weshalb das belgische Programm bei der WTC nicht als Subvention ratifiziert wurde. Gemäß amerikanischen Angaben waren die Ausführungen der EU nicht in der Lage, die Fragen der USA zu beantworten, was die Amerikaner dazu veranlasste, "*zusätzliche Schritte*" zur Lösung der Besorgnisse über die entsprechende Handelspraktik in Erwägung zu ziehen.

Ende 1998 kam auch auf der Ebene der einzelnen Airbus-Partnerunternehmen Bewegung. Die bis anhin die Raumfahrtindustrie in ihren jeweiligen Heimmärkten anführenden Unternehmungen standen z.T. in beträchtlichem Ausmaß im Staatsbesitz. Im Juli 1998 kündigte die französische Regierung einen Plan zur Privatisierung von "*Aerospatiale*", dem französischen Airbus-Partnerunternehmen an. Dieser Plan wurde im Dezember 1998 umgesetzt. Gemäß diesem übertrug die französische Regierung ihren Minderheitsanteil an Dassault (Hersteller von Militärflugzeugen wie z.B. die Mirage) von 45.76% an Aerospatiale, welche wiederum mit "*Matra Hautes Technologies*", eines Wettbewerbers im Raumfahrtbereich und aus der "*Lagardère Gruppe*" hervorgegangen, fusioniert wurde. Der Anteil von Matra an der neuen Raumfahrtgruppe erreichte somit 30-33%, währenddem weitere 20% bis spätestens April 1999 an der Börse gehandelt werden sollten. Die Beteiligung des französischen Staates an der neuen Raumfahrt-Gruppe (Aerospatiale-Matra SA) sank auf diese Weise unter die 50% Marke. Interessant ist dieser Aspekt, weil er unter Umständen Auswirkungen auf die formalen Konsultationen zwischen den USA und der EU gehabt haben könnte, zumal nach Januar 1998 im darauf folgenden Juli die Konsultationen zwischen den beiden Handelspartnern und der Entscheid der französischen Regierung zur Teilprivatisierung von Aerospatial praktisch zusammen fielen.

Die Airbus-Partner aus Frankreich, Deutschland und Spanien gründeten 1999 durch die Zusammenlegung ihrer jeweiligen operativen Geschäfte die Europäische Luft-, Raumfahrts- und Verteidigungs-Gesellschaft (EADS), welche die drittgrößte Raumfahrtsgesellschaft der Welt darstellt. Die EADS hält einen Anteil von 80% an Airbus, wobei die übrigen 20% dem britischen Partner BAe Systems Plc zufällt! (vgl. Ausführungen in der Presse). Während des Jahres 2000 beabsichtigten die EADS-Partner und BAe Systems ihre Interessen an Airbus zusammen zu legen und eine einheitliche Airbus-Gesellschaft ins Leben zu rufen. Dies löste

bei den Amerikanern starke Besorgnis aus, da man befürchtete, die Bildung einer einheitlichen Airbus-Gesellschaft könne wo möglich einem teilweisen Schuldenerlass dienen, um die Mitglieder des Airbus-Konsortiums zu entlasten. Die Bildung einer integrierten Airbus-Gesellschaft fand schließlich im Februar 2001 statt. Auch was die belgische Unterstützung für das Belairbus-Konsortium anbelangt, schienen sich die USA mit der Situation zwischen den Jahren 1999 und 2000 nicht zufrieden zu geben. Zwar hielt Belgien für sich in Anspruch, das Programm außer Kraft gesetzt zu haben, doch gab es für die Amerikaner zum damaligen Zeitpunkt keinerlei Beweis für die Richtigkeit dieser Information!

Die Subventionen der Airbus-Partner Regierungen an die entsprechenden Gesellschaften standen auch im Jahr 2000 zu oberst auf der Traktandenliste der transatlantischen Handelsbeziehungen. Am 10 März 2000 kündigte die britische Regierung an, sie würde mit einer finanziellen Verpflichtung über 530 Millionen Pfund Sterling die Beteiligung von BAe Systems an der Entwicklung der Flügel des neuen Super-Jumbo-Projektes A380 unterstützen. Auch die deutsche Regierung machte politische Zusagen hinsichtlich der Zurverfügungstellung von 200 Millionen DM für die Entwicklung des A380. Dasselbe galt für die Regierungen Frankreichs und Spaniens, welche zu erkennen gaben, dass sie mit großer Wahrscheinlichkeit die finanzielle Unterstützung für den A380 auch auf ihre Gesellschaften ausdehnen werden.

Europäische Vertreter gaben indes an, die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten berücksichtige das bilaterale Abkommen von 1992 hinsichtlich großer Zivilflugzeuge. Trotzdem ließen sich die USA nicht von ihrer Haltung abbringen, wonach staatliche Unterstützungszahlungen an Airbus höchst problematisch sind im Hinblick auf die Einhaltung der bilateralen und multilateralen Verpflichtungen seitens der europäischen Mitgliedstaaten. Dies auch mit Blick auf das WTO Abkommen über Subventionen und Gegenmaßnahmen von 1995. Die USA haben die Airbus-Partnerregierungen aufgefordert sicher zu stellen, dass sich die Bedingungen der Unterstützung des A380-Projektes im Einklang befinden mit den gängigen Marktbedingungen und dem Umstand Rechnung getragen werde, wonach sich Airbus zu einem hoch wettbewerbsfähigen globalen Produzenten von Flugzeugen entwickelt hat. Weitere Gesprächsrunden zu diesem Thema wurden für das Jahr 2001 erwartet.

Einen neuen Verlauf nahm Ende 2000 die belgische Unterstützung für Airbus Industries. Im November einigte sich die belgische Bundesregierung mit den drei belgischen Regionalbehörden, welche für die Forschung und Entwicklung im Bereich der Luftfahrt verantwortlich sind, auf ein 170 Millionen Dollar schweres Paket für die Entwicklung und Vorfinanzierung des neuen Airbus A380. Das bisherige Unterstützungsinstrument "*Wechselkursgarantie*" wurde wie bereits erwähnt, durch die belgische Regierung aufgegeben. Die USA erhielten vom europäischen Handelspartner keine konkreten Informationen über die Umstände der Absetzung dieses Unterstützungsinstrumentes. Vielmehr gab die EU zu verstehen, dass sich Belgien entschieden habe, eine neue Industriepolitik auf Bundesebene einzuführen, jedoch seien die genauen Eckdaten dieser Politik noch nicht ausgearbeitet. Gerade

letzterer Aspekt rückte das innerhalb der Europäischen Union angewendete Subsidiaritätsprinzip in den Vordergrund. Das der Kompetenzverteilung zwischen mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene dienende Prinzip kann womöglich entscheidende Auswirkungen auf den Verlauf der Handelsbeziehungen haben. Der Verweis der Europäischen Union gegenüber den USA auf eine neue belgische Industriepolitik erschwert es den Handelspartnern, bei den jeweils problematischen handelsrelevanten Praktiken einen einheitlichen Ansprechpartner identifizieren zu können.

Im Bereich der Zulieferindustrie kristallisierte sich 2001 auch der Sektor der Flugzeugturbinen zu einem relevanten Thema der transatlantischen Handelsbeziehungen heraus. Am 13. Februar desselben Jahres kündigte die britische Regierung an, sie würde über 250 Millionen Pfund Sterling in den britischen Flugzeugturbinen-Hersteller Rolls Royce investieren, damit dieser die Entwicklung von zwei neuen Turbinenprodukten in Form der Trent 600 und 900 in Angriff nehmen könne. Erstere kommt in der Boeing 747x und der 767-400ER mit erhöhter Reichweite zum Einsatz; letztere ist für die Verwendung im Airbus A380 bestimmt. Interessanterweise unterlag die Unterstützung dieser Entwicklung einer Prüfung durch die Europäische Kommission. Die USA haben sich ebenfalls dieser Unterstützungszahlung und ihrer möglicher Auswirkungen angenommen und verfolgen seither den Ausgang des Prüfverfahrens seitens der Europäischen Kommission. Neuen Zugang zu den sensiblen Themen innerhalb der Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU fanden auch Aspekte der Flugzeugzertifizierung. Dabei ging es insbesondere um die Wiederzertifizierung nachträglich geräuschgedämpfter Flugzeugturbinen mittels sog. "*Geräuschdämmbausätzen*" (hushkits) bzw. neuer, aber modifizierter Turbinen.

Die Anfänge dieser neuen Zertifizierungshandhabung liegen im Jahr 1997, als der starke Druck auf die europäischen Flughafenbehörden zur Senkung des Lärmpegels dahin führte, dass sich die Europäische Kommission an die Ausarbeitung eines europaweit gültigen Lärmstandards machte. Als sich eine solche europaweite Übereinkunft als politisch nicht realisierbar erwies, da ein derartiger Standard die damit verbundenen hohen Kosten vornehmlich den europäischen Flugzeugbauern sowie den europäischen Fluggesellschaft aufgebürdet worden wäre, versuchten die europäische Kommission und die europäischen Mitgliedstaaten eine alternative Gesetzgebung zu entwickeln. Aus der Sicht der USA verlagerte diese neue europäische Regelung, welche am 4. Mai 2000 in Kraft trat, die entsprechenden Kosten auf amerikanische sowie nicht europäische Flugzeuggesellschaften und auch auf amerikanische Hersteller sowohl von Lärmdämmbausätzen (hushkits) als auch von neuen Nachrüstturbinen für ältere Flugzeuge. Kritisch für die Amerikaner war insbesondere der Umstand, dass die Europäische Kommission keinerlei wissenschaftlichen Beweis für eine tatsächliche Senkung der Lärmbelastung an europäischen Flughäfen durch die neue Regelung lieferte. Zudem legte die Regelung einen sog. "*Design-Standard*" fest, welcher den Betrieb bestimmter Flugzeuge einschränkt, welche ansonsten gemäß eines sog. "*Leistungs-Standards*",

wie er von der Internationalen Organisation für zivile Luftfahrt (ICAO) zur Anwendung gebracht wird, betriebstauglich sind.

Nach Auffassung der Amerikaner stand bei der europäischen Regelung nicht die Lärmbeschränkung im Vordergrund, sondern die Einschränkung des Betriebs von Flugzeugen, welche mit einem Lärmdämmbausatz oder mit neuen modifizierten Turbinen ausgerüstet wurden, die aber nicht über einen sog. "bypass ratio" von 3.0 zu 1 oder mehr verfügen. Eine solche Unterscheidung lässt nur den Betrieb in der EU hergestellter Flugzeugturbinen zu, die einen bypass ratio von 3.1 zu 1 aufweisen und die in direktem Wettbewerb mit denjenigen Aggregaten standen, welche in ihrem Betrieb durch die Regelung eingeschränkt sind. Die Vereinigten Staaten haben die Europäische Kommission wiederholt dazu aufgefordert, die sog. Hushkit-Regelung aufzuheben, da sie sowohl ineffektiv als auch nicht mit den internationalen Verpflichtungen der EU vereinbar ist. Zudem verlangten sie von den Europäern die Ausarbeitung eines neuen, multilateral abgestützten Standards im Rahmen der ICAO.

Bereits am 14. März baten die Vereinigten Staaten die ICAO, den Streit mit Europa gemäß Artikel 84 der Konvention über die internationale zivile Luftfahrt (Chicago Konvention) zu lösen. Der ICAO-Rat lehnte einen vorläufigen Einwand der EU-Mitgliedstaaten gegen die US-Klage am 16. November desselben Jahres ab. Als Konsequenz gaben die EU-Mitgliedstaaten (die EU-Kommission ist nicht Mitglied der ICAO) am 4. Dezember 2000 eine Antwort auf die US-Klage ein. Die Vereinigten Staaten vertraten zum damaligen Zeitpunkt den Standpunkt, ihren Willen zur Wiederaufnahme der Verhandlungen mit den EU-Mitgliedstaaten unter Beweis gestellt zu haben. Zu Beginn des Jahres 2001 kam das Komitee über Umweltschutz in der Luftfahrt der ICAO auf einen neuen Lärmzertifizierungsstandard überein, dessen Anwendung durch den ICAO-Rat von den USA unterstützt wurde.

Doch nicht nur Standards im Bereich der Lärmemissionen stellten die Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa auf die Probe, sondern auch das Zertifizierungsprozedere für neue Flugzeuge im Allgemeinen. Die Vereinigten Staaten brachten ihre Besorgnis zum Ausdruck, dass die europäischen Flugzeugzertifizierungsstandards so ausgelegt werden könnten, dass eine Auslieferung amerikanischer Flugzeuge nach Europa praktisch verunmöglicht würde. Insbesondere die Verfahren und Prozeduren der sog. "European Joint Aviation Authorities" (JAH) schienen den Amerikanern schwerfällig sowie willkürlich und in keiner Weise einheitlich umzusetzen. Die Amerikaner brachten 2001 den Wunsch zum Ausdruck, der Prozess der Flugzeugzertifizierung möge transparent sein und auf beiden Seiten des Atlantiks gemäß den jeweils relevanten bilateralen Abkommen zur Anwendung kommen.

Auch 2002 spielten die Subventionen der europäischen Mitgliedstaaten an die jeweiligen Airbus-Partnergesellschaften die Hauptrolle in den transatlantischen Handelsbeziehungen.

Insbesondere die Rückzahlungsbedingungen sowie die Zinssätze für diese "*Kredite*" schienen von der amerikanischen Warte aus betrachtet nicht mit den marktüblichen Parametern vergleichbar zu sein. So fielen z.B. die Rückzahlungsverpflichtungen der Airbus-Partnergesellschaften erfolgsabhängig aus, d.h. Rückzahlungen erfolgten nur bei den aus Flugzeugverkäufen anfallenden Erträgen. Die entsprechend zur Anwendung kommenden Zinssätze widerspiegeln die jeweils eingegangenen kommerziellen Risiken nicht.

Weitere Brisanz erhielten die Handelsbeziehungen durch den Entscheid der Stadt Hamburg, 1,3 Milliarden DM in die Airbus Einrichtungen auf dem EADS-Gelände Hamburg-Finkenwerder zu investieren, sowie durch den Plan nationaler und lokaler Behörden in Frankreich, 3 Milliarden französische Francs in den Ausbau der Zugangsstrassen zu und in den Bau neuer Einrichtungen selbst für Airbus in Toulouse zu stecken. Die USA betrachteten diese Regierungsgelder als eigentliche Produktionsunterstützung für die Herstellung des A380. Darüber hinaus waren die USA davon überzeugt, dass die Luftfahrtforschungsprogramme der EU wesentlich durch eine Industriepolitik geprägt sind, die sich an einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen zivilen Luftfahrtindustrie orientiert. Amerika machte unter anderem auch solche Forschungsprogramme dafür verantwortlich, dass die Europäische Kommission und die Regierungen der Airbus-Partner Milliarden von Dollar an zusätzlichen Finanzierungen in die Entwicklung von Airbus-Flugzeugprogrammen, einschließlich desjenigen des Airbus A380, fließen ließen.

Offizielle Vertreter der EU nahmen auch diesbezüglich die Haltung ein, wonach die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem dem 1992er Abkommen zwischen der EU und den USA erfolgt ist. Trotzdem glaubten die USA, die Regierungsunterstützung an Airbus könne ernsthafte Besorgnis hinsichtlich der Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber bilateralen sowie multilateralen Abkommen, einschließlich des WTO Abkommens über Subventionen und Gegenmaßnahmen, auslösen. Allem Anschein nach versuchen die USA, wie bereits in den 1990er Jahren, Die Welthandelsorganisation auf den Plan zu rufen, um den Druck auf die EU zu erhöhen. Dieser Aspekt ist umso bedeutender, als dass heute die WTO hinsichtlich Schiedsgerichtsbarkeit und "*law enforcement*" ein ganzes Stück weiter ist, als das GATT der frühen 1990er Jahre. Auf der anderen Seite weigerten sich die USA gemäß europäischen Angaben in den Jahren 1994/1995, einer Pluri- bzw. Multilateralisierung des 1992er Abkommens zuzustimmen. Mögliche Erklärungen sind die damalige Zurückhaltung der USA gegenüber der Ratifizierung des WTO-Kodex sowie möglicherweise die Beibehaltung sowohl bilateraler als auch multilateraler Instrumente zur Beibehaltung eines möglichst großen handelspolitischen Optionsspektrums. Die bilateralen Gespräche der USA mit der Europäischen Kommission im Jahr 2001 förderten nur Informationen genereller Art über das Ziel und die Art der Regierungsunterstützung insbesondere für den A380. Die USA verlangten deshalb anlässlich dieser Gespräche weitere, detaillierte Informationen.

Was den Bereich der Zulieferindustrien anbelangt, so stand Belgien auch 2001 mit den Subventionen an das Zuliefer-Konsortium Belairbus/Flabel im Fadenkreuz der US-europäischen Handelsbeziehungen. In diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben ist der Umstand, dass die drei regionalen Behörden Walloniens, Flanderns und Brüssels, welche in der Regel die Kompetenz im Bereich der Industriepolitik besitzen, eben diese Kompetenz für das Airbus A380 Projekt an die nationale Ebene abgegeben haben.

Auch die britische Zulieferindustrie stand mit Rolls Royce im Scheinwerferlicht des internationalen Handels. Wie bereits dargelegt erhielt der britische Flugzeugturbinenhersteller für die neue Produktgeneration Trent 600 bzw. 900 eine Art "*Investitionsspritze*", deren Rückzahlung über die Verkaufserlöse beider Turbinentypen erfolgen sollte. Wie von den Regeln der Europäischen Kommission verlangt, wurde die Finanzhilfe bei der Europäischen Kommission notifiziert, um sie gemäß Artikel 87 der Römer Verträge zu überprüfen. Es bleibt an dieser Stelle anzumerken, dass sich die USA nicht mit dem Umstand abfinden konnten, wonach Rolls Royce von den seit 1988 erhaltenen rund 949 Millionen Pfund für die direkte Turbinenentwicklung bis heute nur rund 314 Millionen Pfund zurückgezahlt hat, und dies trotz eines beträchtlichen Marktanteils von Rolls Royce während dieser Zeitspanne. Der zurückbezahlte Betrag würde in keiner Weise das kumulierte Zinsaufkommen, geschweige denn eine Kapitalrückzahlung widerspiegeln.

Trotz der amerikanischen Bedenken kündigte die Europäische Kommission am 30. Oktober 2001 an, den 250 Millionen Pfund schweren "*Vorschuss*" an Rolls Royce gut zu heißen, ohne jedoch eine formale Untersuchung in die Wege zu leiten. Gemäß einer kurzen Pressemitteilung der Europäischen Kommission soll die Rückzahlung des Vorschusses durch Rolls Royce an die britische Regierung nur im Falle eines Erfolges des Flugzeugturbinenprogramms erfolgen. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die Erlöse aus den Turbinenlieferungen sowie solche aus Wartungsarbeiten und aus der Bestellung von technischem Support. Weitere Details über das gut geheißene Finanzierungspaket wurden nicht bekannt.

Bereits seit dem Jahr 2000 vertraten die Vereinigten Staaten die Auffassung, dass die fortlaufende Unterstützung von Rolls Royce durch die britische Regierung ernsthafte Besorgnis hinsichtlich der Verpflichtungen der EU gegenüber dem WTO-Abkommen über Subventionen und Gegenmaßnahmen auslösen könne. Vor allem die amerikanischen Flugzeugturbinenhersteller beklagten sich über einen Verkaufsrückgang ihrer Produkte sowie über einen Preiszerfall sowohl auf dem U.S. Markt wie auch auf den Weltmärkten. Die USA beschränkten sich zunächst darauf, die Wirkung dieser Finanzhilfe auf den Markt für große Flugzeugturbinen zu beobachten.

Schließlich stand auch noch das Thema der Lärmdämmung als Zertifizierungskriterium seitens der EU zur Debatte. Im Vordergrund stand immer noch die Regelung 925/99 (die sog.

"Hushkit-Regelung") des EU-Rates, welche im März 2000 in Kraft trat. Aus der Sicht der USA stellte diese Gesetzgebung, welche ursprünglich eine Lärmreduktion auf europäischen Flughäfen zum Ziel hatte, ein nicht-tarifäres Handelshemmnis dar, das nur wenig mit einer Lärmbeschränkung zu tun hatte. Besonders schwer wog der Umstand, dass amerikanische Flugzeughersteller und amerikanische Fluggesellschaften unverhältnismäßig stark von dieser Regelung betroffen waren.

Im Juli 2001 brachte der Rat der ICAO einen neuen Emissionsstandard für Flugzeuglärm zur Anwendung und im darauf folgenden Oktober verabschiedete die dreiundreißigste ICAO Generalversammlung eine Resolution hinsichtlich eines "ausgeglichenen Ansatzes" für das Fluglärm-Management. Die ICAO-Resolution gibt den jeweiligen ICAO-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Probleme des Luftlärms individuell, also von Flughafen zu Flughafen separat zu regeln. Dies soll zudem in einem überlegten, transparenten und angemessenen Prozess von statten gehen, welcher der Flugzeugindustrie ein gewisses Maß an Stabilität garantiert.

Die Europäische Kommission hielt an ihrer Zusage fest, die Implementierung einer ICAO-konformen Lärmmanagement-Rahmenrichtlinie vorzunehmen und die "Hushkit - Regelung" auf den 1. April 2002 hin zurück zu ziehen. Bereits im November 2001 schlug die Europäische Kommission eine Rahmenrichtlinie vor im Hinblick auf die Festsetzung von Regeln und Verfahrensweisen mit Bezug auf die Einführung lärmbezogener Betriebseinschränkungen an europäischen Flughäfen. Für die USA stellte diese EU-Gesetzgebung, welche die Resolution der ICAO-Versammlung implementieren würden, einen positiven Schritt in Richtung einer Lösung des nun schon seit einiger Zeit andauernden Streits zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union im Bereich des Flugzeuglärms dar.

Auch im Bereich der Zertifizierung neuer Flugzeuge zeichnete sich in den Jahren 2000 bzw. 2001 eine Entspannung zwischen den beiden Handelspartnern ab. Im Jahr 2000 unterbreitete die Europäische Kommission einen Richtlinienentwurf für die Einrichtung einer europäischen Flugsicherheitsbehörde (EASA). Die Zusammenarbeit von U.S. Regierung und der U.S. Flugzeugindustrie mit der Europäischen Kommission, dem Europaparlament und den EU-Mitgliedstaaten sollte sicherstellen, dass die in ihrer endgültigen Form verabschiedete Richtlinie die U.S. Anliegen berücksichtige und somit die Verfügbarkeit amerikanischer Flugzeugprodukte nicht behindert werde.

Gemäß dem National Trade Estimate Report vom März 2003 scheint die Zertifizierungsproblematik kein ernst zunehmendes Thema mehr zu sein. Der amerikanische Handelspartner verzichtet darin auf jegliche Erwähnung handelshemmender Aspekte seitens des europäischen Antagonisten. Was die Unterstützung von Airbus durch die Regierungen der jeweils beteiligten Mitgliedstaaten anbelangt, so bleiben die Positionen beider Seiten



unverändert. Die USA erhoffen sich aber durch mehr Transparenz bei der Unterstützung von Herstellern großer Zivilflugzeuge durch die Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten eine Verbesserung des Verhältnisses gegenseitiger Anliegen, sowie möglicherweise einen gewissen Auftrieb hinsichtlich Kooperation innerhalb der Luftfahrtindustrie. Trotzdem gibt es immer noch Bereiche, welche für Divergenzen sorgen. Zu ihnen gehören die staatlichen Regierungsunterstützungen Belgiens und Frankreichs an die jeweiligen Zulieferfirmen für Airbus. Insbesondere die Unterstützung der belgischen Hersteller für Flugzeugkomponenten ((Belairbus/Flabel-Konsortium) durch die belgische Regierung sorgt in den Vereinigten Staaten für Beunruhigung.

Wie schon dargelegt, schnürte die belgische Bundesregierung im November 2000 mit den drei Regionalbehörden, welche in der Regel für die Forschung und Entwicklung im Bereich der Luftfahrt verantwortlich sind, ein 195 Millionen Euro schweres Paket zur Entwicklung und Vorfinanzierung von Komponenten für den Airbus A380. Seither hat das Belairbus-Konsortium bereits Aufträge im Wert von 1.3 Milliarden Dollar von Airbus für den A380 erhalten. Gerade die Komponentenübertragung von lokaler auf Bundesebene scheint in den Vereinigten Staaten für eine gewisse Besorgnis zu sorgen, da Belgien verdächtigt wird, als Vertragspartei des WTO Abkommens über Subventionen und Gegenmaßnahmen eben dieses zu verletzen.

Die USA sehen aber nicht nur die Abmachung auf multilateraler Ebene, sondern auch diejenige auf bilateraler Ebene, insbesondere das bilaterale Abkommen zwischen den USA und der EU von 1992 verletzt. Ähnliches gilt auch für Frankreich. Zu den bereits geflossenen 1,213 Milliarden Euro an rückzahlbaren Vorschüssen für die Entwicklung des Airbus-Superjumbos A380 beabsichtigt die französische Regierung zusätzliche 59 Millionen Euro in Form von rückzahlbaren Vorschüssen an weitere Hersteller von Flugzeugstrukturteilen zur Verfügung zu stellen, welche mit Airbus Partnerschaftsabkommen für die Entwicklung des Flugzeugumpfes des A380 abgeschlossen hatten. Zudem wird der sich im Staatsbesitz befindende Turbinenhersteller SNECMA 102 Millionen Euro an finanzieller Unterstützung im Hinblick auf

*"a royalty-based system authorized by the European Commission for SNECMA's development work on a family of large engines, including its participation in the Engine Alliance (a joint venture between General Electric Aircraft Engines and Pratt + Whitney)" (NTE, 2003).*

Gemäß amerikanischen Angaben hat die französische Regierung bestätigt, dass diese Unterstützung der Turbinenentwicklung nicht durch das U.S.- EU Abkommen über den Handel mit großen zivilen Flugzeugen gedeckt ist.

## 8.2 Bewertung bzw. Interpretation des Verlaufes der Handelsbeziehungen und die vermutete Variation der Akteurskonstellation

Der Verlauf der internationalen Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa im Bereich des Handels mit großen zivilen Flugzeugen lässt sich für den Zeitraum nach 1992 grob in drei Phasen einteilen. Die erste Phase erstreckt sich von 1992 (Abschluss des "Airbus"-Abkommens auf bilateraler Ebene) bis 1994. Dieser Zeitraum ist dadurch geprägt, dass beide Handelsparteien zunächst versuchten, das bilateral ausgehandelte Airbus-Abkommen auf eine multilaterale Basis zu stellen. Innerhalb der regelmäßig stattfindenden formalen Konsultationen kamen aber beide Handelspartner hinsichtlich eines solchen Vorhabens nicht überein. Nach Angaben der USA scheiterten die "*Multilateralisierungsbemühungen*" an einer missglückten Konsensfindung mit den Europäern. Diese wiederum vertraten die Position, wonach die Vereinigten Staaten im Verlauf der Gespräche einer Multilateralisierung immer skeptischer gegenüberstanden, um dann schließlich eine solche kategorisch abzulehnen.

Die Gründe hierfür liegen mit größter Wahrscheinlichkeit bei der zum damaligen Zeitpunkt parallel verlaufenden und sich bereits in der Endphase befindenden Uruguay-Runde. Die USA hatten unter der Clinton-Administration größte Mühe, eigene Konzessionen an weitere Schritte der Weltmarktöffnung zu machen. Die im Wahlkampf Clintons versprochene und nach erfolgreicher Wahl auch eingehaltene protektionistische Haltung führte soweit, dass die Ratifizierung des neuen WTO-Vertrages Ende 1994 durch die USA um ein Haar gescheitert wäre (vgl. auch Ausführungen im Telekommunikationsfall). Doch auch nach der knappen Ratifizierung des WTO-Vertrages traten die Amerikaner nicht mehr auf eine Multilateralisierungsdebatte ein. Diese Haltung galt im Übrigen auch für den europäischen Handelspartner, da man sich auch diesseits des Atlantiks auf den bilateralen Charakter des 1992er Abkommens zurück besann.

Die darauf folgende zweite Phase war durch eine ganze Reihe formaler Konsultationen gekennzeichnet. Sie dienten vornehmlich dem Austausch von Informationen hinsichtlich der Einhaltung des Airbus-Abkommens durch beide Handelspartner. Der beinahe routinemäßig abgehaltene Informationsaustausch zwischen 1995 und 1997 trug einerseits zu einer Verfestigung der bilateralen Handelsbeziehungen bei, andererseits ließ er auch erkennen, dass die damalige Situation nicht durch ein drohendes Konfliktpotential gekennzeichnet war. Die Routinehaftigkeit der Gespräche endete aber spätestens während des Jahres 1997, als Frankreich im Juli ankündigte, die Regierung würden den Bau des neuen Superjumbos A380 finanziell unterstützen. Es folgten weitere Zusagen hinsichtlich Unterstützungsgelder für den A380 von den Regierungen Deutschlands und Englands.

Auch der Bereich der Zulieferindustrie spielte im Hinblick auf die Entwicklung des neuen Superjumbos eine zentrale Rolle. Insbesondere die Zulieferindustrien Englands, Frankreichs und Belgiens brachten sich mit gebührender Unterstützung durch die

entsprechenden Regierungen ein. Damit gewann auch die Bedeutung dieses Industriezweiges an Statur, was bis Mitte der 1990er Jahre nur in geringem Maße der Fall war. Vor allem die starke Involvierung von Zulieferfirmen in die jeweiligen Technologie- bzw. Industriepolitiken der europäischen Mitgliedstaaten im Hinblick auf das A380 Projekt, sorgten beim Partner jenseits des Atlantiks für gewisse Besorgnis. Dies machte sich unmittelbar in den folgenden formalen Konsultationen bemerkbar. Die Vertreter der Vereinigten Staaten verlangten bisweilen eindringlich nach zusätzlichen Informationen über die näheren Umstände dieser finanziellen Regierungsunterstützungen, ohne jedoch aus ihrer Sicht eine befriedigende Antwort seitens der europäischen Verhandlungspartner zu erhalten. Die europäische Seite wies stets darauf hin, dass die durch die entsprechenden Mitgliedstaaten geleisteten finanziellen Hilfen ausschließlich in ihren Kompetenzbereich fielen und sie nicht bilaterale bzw. multilaterale Abkommen verletzen.

Die dritte und letzte Phase wurde durch den Entscheid von Airbus eingeleitet, den Airbus A380 aufgrund der vorliegenden 50 Bestellungen auch wirklich zu bauen. Die damit verbundene direkte Konkurrenzierung der bis anhin marktführenden Boeing 747 durch den Airbus A380 führte zu einer zusätzlichen Belastung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa. Insbesondere in den Jahren 1999 und 2000 versuchte die damalige Clinton-Administration mit ihrer Handelsbeauftragten Charlene Barshefski, den europäischen Handelspartner mit einer ganzen Reihe von Gesuchen nach zusätzlichen Informationen hinsichtlich der Finanzierung des nun für den Markt bestimmten A380 unter Druck zu setzen. Man ging sogar soweit, mit unilateralen Maßnahmen zu drohen, falls die Europäer den Forderungen nach Informationen durch die Vereinigten Staaten nicht nachkommen würden. Die Situation spitzte sich vor allem gegen Ende der Legislaturperiode Clintons zu, um sich dann nach dem Regierungswechsel im Weißen Haus Ende 2000 wieder zu stabilisieren.

Die dritte Phase der Handelsbeziehungen war jedoch nicht nur durch bilaterale Handelsrelationen geprägt, sondern beinhaltete neben den bereits bestehenden Übereinkünften innerhalb der WTO hinsichtlich Subventionen und Handel mit Zivilflugzeugen auch eine multilaterale "*Auseinandersetzung*" im Bereich der Flugzeugzertifizierung. Dieser multilaterale "*Einschub*" verdeutlicht, unter welchen Umständen sich Multilateralismus im Hinblick auf Aspekte des internationalen Handels, insbesondere in Bezug auf die beteiligten Akteure, bewährt. Das Beispiel der europäischen Hushkit-Regelung zeigt, wie eine vermeintlich die transatlantischen Handelsbeziehungen belastende Bestimmung innerhalb der ICAO als multilaterale Institution "*entschärft*" werden konnte.

Die Gründe hierfür liegen zum einen darin, dass eine Art Perzeptionsasymmetrie der beiden Handelspartner hinsichtlich dieser Zertifizierungsproblematik an sich vorlag, was unter anderem in der Aussage des Handelskommissars Pascal Lamy zum Ausdruck kam, wonach die Hushkit-Regelung in keiner Weise mit dem Handel ziviler Flugzeuge in Verbindung stehe. Die

Vereinigten Staaten hingegen sahen in der europäischen Bestimmung den klassischen Fall eines nichttarifären Handelshemmnisses. Diese Perzeptionsasymmetrie erleichterte es insbesondere dem europäischen Partner, hinsichtlich des von der ICAO verabschiedeten Lärm-Management-Rahmenwerkes Konzessionen zu machen. Denn wäre für die europäische Seite die Hushkit-Bestimmung von handelsstrategischer Bedeutung gewesen, hätte man nicht den multilateralen Weg über die ICAO, sondern den bilateralen Weg zwecks Optimierung der eigenen Interessen gewählt.

Welche Rolle die jeweiligen Akteurskonstellationen beidseits des Atlantik in Bezug auf die den gesamten Verlauf der amerikanisch-europäischen Handelsbeziehungen gehabt haben, wird in den nachfolgenden Kapiteln zu erörtern sein.

### **8.3 Der zivile Flugzeugbau. Strategie und Innovation im Spannungsfeld zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union**

Im Vergleich zum behandelten Fall des Telekommunikationssektors und den involvierten Handelspartnern USA und Japan gewinnt die Analyse des Bereiches zivilen Flugzeugbaus mit dem Hinzukommen der Europäischen Union und ihrem inherenten Mehrebenensystem eine neue Dimension. Letztere besteht vor allem in dem Umstand, dass aus dem Blickwinkel internationaler Handelsbeziehungen sich nicht zwei Staaten gegenüberstehen, sondern konkret ein Staat (USA) und eine Staatengemeinschaft (EU), welche als Akteur innerhalb internationaler Handelsbeziehungen neue Voraussetzungen mit sich bringt, die es im Laufe der folgenden theoretischen Abhandlung zu erörtern gilt. Der Sektor zivilen Flugzeugbaus steht zudem in enger Verbindung mit Aspekten der jeweiligen militärischen Stellung eines entsprechenden Akteurs auf der internationalen handelspolitischen Bühne und ergänzt auf diese Weise die rein wohlfahrtsstaatliche Dimension eines Hochtechnologiebereiches.

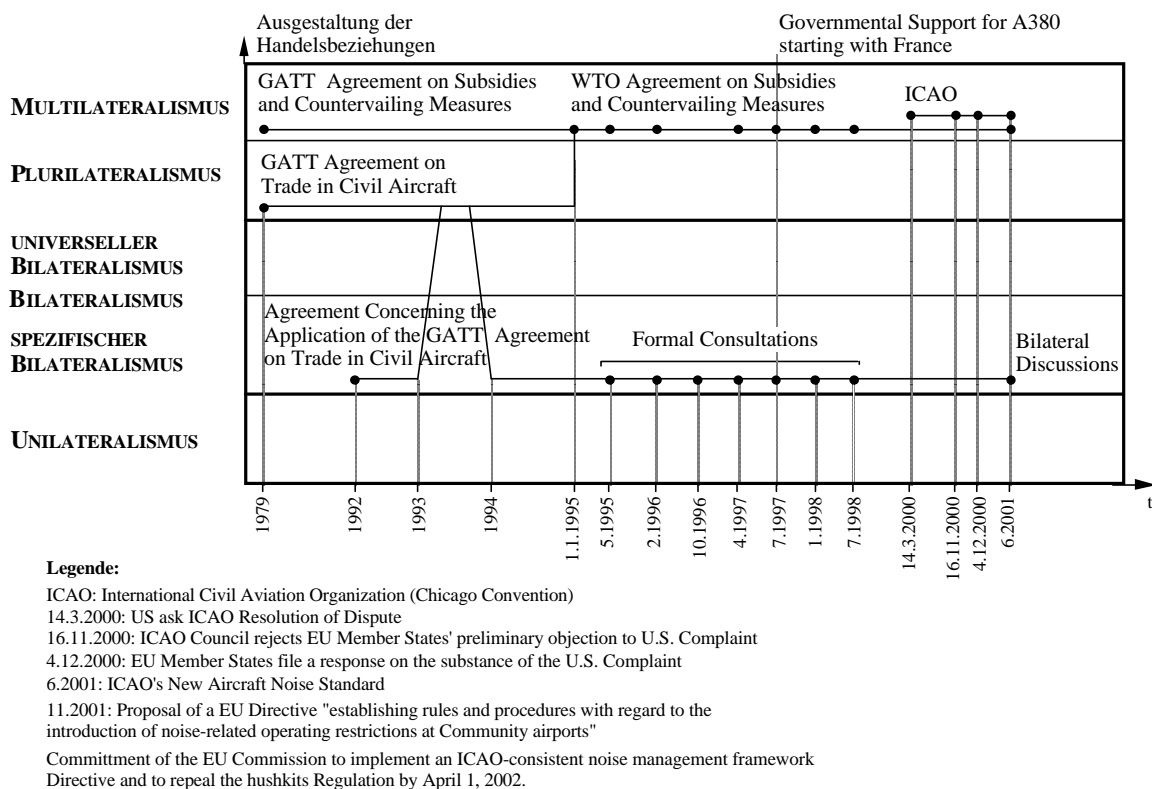
Betrachtet man nun die in diesem Industriesektor involvierten Akteure, so hat sich deren "*Zusammensetzung*" bzw. deren relative Bedeutung in den letzten 10-15 Jahren z.T. stark verändert. Die klassische Verflechtung zwischen militärischem und zivilem Bereich und damit verbunden die Bedeutung sog. indirekter Subventionen hat im Verlaufe der Zeit an Stringenz verloren. Die Relevanz direkter Subventionen und somit die direkte Unterstützung des zivilen Luftfahrtbereiches durch den Staat bzw. durch staatsübergreifende Strukturen gewann hingegen, insbesondere im Falle der Europäischen Union, immer mehr an Statur. Dies machte sich während der 1990er Jahre insbesondere im Bereich der Zulieferbranchen der zivilen Luftfahrtindustrie bemerkbar. Die Zulieferfirmen gewannen vor allem innerhalb der Europäischen Union und im Zusammenhang mit dem Projekt des Airbus A380 an Bedeutung,

was auch ihre Stellung bzw. ihren Perzeptionsgrad innerhalb des internationalen Akteursspektrums auf der Ebene der Handelsbeziehungen gesteigert hat.

Im Vergleich zum analysierten Fall der Telekommunikation spielt die Kategorie der Subventionen eine weitaus zentralere Rolle, was den Autor dazu bewogen hat, in dem in Abbildung 5 verankerten Gedankenmodell den Subventionen ein eigenes Politikfeld zuzuordnen. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass Subventionen als lenkungspolitisches Instrument konkrete Ergebnisse bewirken können, welche darüber hinaus auch anderen Politikbereichen wie z.B. der Technologie- bzw. der Handelspolitik zugute kommen können.

Ausgangspunkt für die Analyse des Falles "*ziviler Flugzeugbau*" bildet die Abbildung 5, welche die Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU in den letzten 22 Jahren zusammenfasst.

Abb. 5: Verlauf der Handelsbeziehungen USA-Europa (Flugzeugindustrie USA-EU)



Quelle: Eigene Darstellung

In dieser Graphik lassen sich vier verschiedene Abschnitte inhaltlich voneinander abgrenzen:

Der erste Abschnitt widerspiegelt den durch plurilaterale bzw. multilaterale Abkommen geprägten Zeitraum zwischen 1979 und 1992. Er fällt über weite Teile mit der Dominanz der amerikanischen Flugzeugindustrie in diesem Marktbereich zusammen. Die Jahre 1992 und 1993 sind durch eine stark bilateral ausgestaltete Handelsbeziehung zwischen den USA und Europa gekennzeichnet, welche ohne weiteres auf die Erstarkung Europas im Bereich des zivilen Flugzeugbaus und auf das damit verbundene Bedürfnis nach neuen Regeln zur Interpretation der pluri- und multilateralen Abkommen seitens der Amerikaner zurückgeführt werden kann. Ein aus analytischer Sicht besonders interessanter Zeitabschnitt ist derjenige zwischen den Jahren 1993 und 1994, während welchem von beiden transatlantischen Handelspartnern ernsthaft der Versuch unternommen wurde, das bilaterale Abkommen hinsichtlich der praktischen Anwendung des GATT-Abkommens über den Handel im Bereich ziviler Flugzeuge, auf eine plurilaterale bzw. multilaterale Ebene zu heben. Das Scheitern dieses Unterfangens - die entsprechenden Gründe werden im Verlaufe der Analyse dieses Falles ausgeleuchtet - läutet die derzeit letzte Phase in den Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU ein. Sie ist durch einen konsolidierten Bilateralismus geprägt, welcher sich über den gesamten betrachteten Zeitraum von 1994 bis 2001 halten konnte.

Die Abbildung 5 verweist zudem auf die Anrufung der multilateralen Ebene durch beide Handelspartner zwischen März 2000 und Juni 2001. Die Berücksichtigung der Internationalen Organisation für zivile Luftfahrt (ICAO) dient vornehmlich der Vervollständigung der im betrachteten Zeitraum bestehenden Ausprägungen hinsichtlich internationaler Handelsbeziehungen. Sie dient auch dem Versuch, der Komplexität der Realität im Rahmen des Möglichen gerecht zu werden, dies insbesondere vor dem Hintergrund einer Parallelität von bilateralen und multilateralen Handelsbeziehungen.

Analog zum Telekommunikationsfall soll auch hier nach den Determinanten des Verlaufes der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa im Rahmen des zivilen Flugzeugbaus gefragt werden. Entsprechend den drei bereits kurz angedeuteten Phasen, die unterschieden werden können, stehen vor allem der über weite Strecken fest gegossene Bilateralismus, der in den Jahren 1993 und 1994 gescheiterte Multilateralisierungsversuch sowie die Lösungsfindung auf multilateraler Ebene (ICAO) bei gleichzeitiger Präsenz bilateraler Beziehungen im Vordergrund.

Im Folgenden soll auf die jeweils relevanten Akteure und die jeweiligen Strukturen ihrer Beziehungen untereinander für die Handelspartner dargelegt werden. Dabei kommen dieselben theoretischen Ansätze zum Tragen wie im Telekommunikationsfall.

### 8.3.1 Die amerikanische Flugzeugindustrie. Von einer Position der Stärke zu einer solchen der Kompromissbereitschaft. Auswirkungen auf die Beziehungsstrukturen der involvierten Akteure

In Anlehnung an McGuire können drei zentrale Phasen unterschieden werden, die maßgeblich für die Entwicklung der amerikanischen zivilen Luftfahrtindustrie sowie deren Beziehungen zu den staatlichen Akteuren verantwortlich waren. Einen Überblick über sämtliche involvierte Akteure gibt Tabelle 3.

Tabelle 3: Akteurskonstellation des amerikanischen Flugzeugsektors

I. Staatliche Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlament mit entsprechender Regierungsformation.</li> <li>• Bürokratie: Verteidigungsministerium (DoD), National Aviation and Space Administration (NASA), CAB (Civil Aviation Board (1934-1978 )</li> </ul>
II. Sektorspezifische Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flugzeughersteller: Boeing, McDonnell Douglas (MDC, ab 1997 unter Boeing), Lockheed (ab 1994 Lockheed-Martin), Ling-Temco-Vought (LTV, bis 1992. Ab 1992 LTV-Aircraft Division als Vought Aircraft unter Northrop und Carlyle), Grumman (bis 1993), General Dynamics (GD), Rockwell North American Division</li> <li>• Zulieferindustrie (Triebwerkhersteller): Pratt &amp; Whitney, General Electric (GE)</li> <li>• Fluggesellschaften: United Airlines, Trans World Airlines (TWA), Pan American (PAN AM, bis 1991), American Airlines (A&amp;A)</li> <li>• Aerospace Industry Association (AIA)</li> </ul>

Die erste Phase erstreckte sich von der unmittelbaren Nachkriegszeit bis Mitte der 1970er Jahre. Sie war geprägt durch eine enge Kooperation zwischen Herstellern ziviler Flugzeuge und den Vertretern des militärischen Bereiches, allen voran das Verteidigungsministerium (Department of Defense oder DoD). Die Verbindung zwischen ziviler Luftfahrtindustrie und Vertretern der staatlichen Ebene beruhte auf einem stark ausgeprägten Klientelismus, der dafür sorgte, dass die Aufträge der zivilen Luftfahrtindustrie maßgeblich durch die Nachfrage des militärischen Sektors gesichert wurden. Zudem gelangten wichtige technische Neuerungen auf

diesem Wege direkt aus den militärischen Anwendungen in die zivilen Produkte. Die Rolle des Staates bestand darin, gezielt für die Entwicklung des militärischen Teils der amerikanischen Luftfahrt zu sorgen. Konkret kamen dabei Subventionen zum Einsatz, welche in erster Linie an das Verteidigungsministerium flossen. Auf diese Weise erfolgten über die finanzielle Unterstützung des Militärssektors insbesondere technische "*spill overs*" in den zivilen Luftfahrtbereich. Dieser indirekte Weg, den die staatliche Unterstützung in Bezug auf die zivile Luftfahrtindustrie nimmt, veranlasst zur Verwendung des Begriffes der "*indirekten Subventionen*". Von zentraler Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch der Umstand, dass sich die drei großen amerikanischen Flugzeughersteller seit ihrer Gründung nie im Staatsbesitz befanden und somit nicht der direkten Kontrolle des amerikanischen Staates unterlagen. Dieser Aspekt begann insbesondere dann eine konkrete Rolle zu spielen, als Airbus Anfang der 1970er Jahre sein erstes Konkurrenzprodukt in Form des Airbus A300 lancierte und von der amerikanische Seite wegen seiner Abhängigkeit von den Airbus-Partnerstaaten angegriffen wurde.

Unterstrichen wurde die klientelistische Beziehung zwischen staatlicher und sektorspezifischer Ebene durch das Vorhandensein des sog. "*Civil Aviation Board*", welches 1934 gegründet wurde und bis 1978 wesentlich für die Struktur des amerikanischen Marktes für Zivilflugzeuge verantwortlich zeichnete. Besonders hervorzuheben ist seine Rolle bei der Festlegung der Flugstreckenpreise sowohl auf nationalen als auch auf internationalen Flügen amerikanischer Fluggesellschaften. Die generelle Festsetzung der Flugpreise für alle amerikanischen Fluggesellschaften sorgte nämlich dafür, dass sich der Konkurrenzkampf unter den US-Fluggesellschaften hauptsächlich über die Entwicklung neuer Flugzeugmodelle abspielte. Als Folge hiervon war die entsprechende Nachfrage nach stets neuen und innovativen Produktentwicklungen die Garantie für das Fortbestehen amerikanischer Flugzeughersteller. Diese enge Verbindung zwischen den Akteuren auf staatlicher sowie auf sektorspezifischer Ebene begann sich Anfang der 1970er Jahre zu ändern. Entscheidend für diese Richtungsänderung war die zunehmend größer werdende Schere zwischen technischen Erfordernissen des Militärssektors und den vor allem aus Marketingsicht wünschbaren Produktentwicklungen des zivilen Flugsektors. Die größere Bedeutung von Zuverlässigkeit und Haltbarkeit innerhalb des Marktes für Zivilflugzeuge sorgte vermehrt für eine Art "*konzeptionelle Entkoppelung*" im Bereich der technischen Entwicklung. Dies führte soweit, dass Entwicklungen für den zivilen Bereich in umgekehrter Richtung Eingang in militärische Anwendungen fanden.



Eine solche Entwicklung barg eine gewisse Relativierung der Bedeutung indirekter Subventionen für die zivile amerikanische Flugzeugindustrie in sich, wodurch andere Unterstützungsformen in den Vordergrund traten. Bestes Beispiel dafür ist das in den USA auch heute noch eingesetzte Instrument der Exportförderung. Der Einsatz dieses Instrumentes macht deutlich, dass die amerikanische Regierung auch weiterhin an einer konkreten Unterstützung der zivilen Flugzeugindustrie interessiert war. Zentraler Akteur im Bereich der Exportförderung war die auch von McGuire erwähnte Export-Import Bank oder auch Exim-Bank, welche mittels Zahlung z.T. sehr hoher Beträge die Attraktivität der Produkte der amerikanischen Luftfahrtindustrie bei ausländischen Nachfragern massiv verbessern konnte. Gemäß McGuire machte besonders der Flugzeughersteller Boeing regen Gebrauch der Exportförderung mittels der Exim-Bank. Die starke Zusammenarbeit zwischen dieser und Boeing veranlasste McGuire dazu, von der Exim-Bank als eigentlich Boeing-Bank zu sprechen.

Der Grundstein für die zentrale Rolle der Exim-Bank wurde durch die Carter-Administration bei deren Amtsantritt 1979 gelegt. Die damalige Lage schildert McGuire wie folgt:

*"[...] American concerns about predatory export financing (der ausländischen Konkurrenz, Autor), and not just for aircraft, were being aired. The Carter Administration set about translating those concerns into policy. One obvious way of developing a response to the declining export performance of US exporters was to revitalize the institution set up to assist them - the Export-Import Bank" (McGuire, 1997).*

Schon während den 1930er Jahren sollte die Exim-Bank eine wichtige institutionelle Rolle übernehmen, ohne jedoch koordinierende Funktion zu erreichen.

*"It was also envisaged that Eximbank would develop into a coordinating body for US government trade and finance agencies, but this role never materialized" (ebd.).*

Von diesen Fakten ausgehend lässt sich die zweite Phase der Entwicklung der Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren innerhalb der amerikanischen Flugzeugindustrie ausarbeiten. Der vor allem in der unmittelbaren Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre stark verankerte Klientelismus musste spätestens nach dem Bedeutungsrückgang des militärischen Bereiches für die Entwicklung der zivilen Flugzeugindustrie einer neuen Form der Akteursstruktur weichen. Diese war vor allem durch eine neue Rolle des Staates

gekennzeichnet, welche zunehmend um eine Reduktion der direkten Beeinflussung der jeweils sektorspezifischen Akteure bemüht war ohne jedoch der freien Interessenskonkurrenz unter allen Beteiligten freien Lauf zu lassen. Eine solche korporatistische Beziehungsstruktur gewann insbesondere durch die Reaktivierung der Exim-Bank an Statur, wenngleich die Abschaffung des Civil Aviation Boards (CAB) im Jahre 1978 zu einer Liberalisierung der amerikanischen zivilen Luftfahrt und somit zu einem Rückzug des Staates als Regulator zur Folge hatte. Gleichzeitig bedeutete dieser Liberalisierungsschritt, dass die einzelnen amerikanischen Fluggesellschaften nun frei in der Festlegung der Flugstreckenpreise und auf diese Weise nicht mehr im gleichen Maße abhängig von den Produktentwicklungen der amerikanischen Flugzeughersteller waren.

Der Aspekt der Exportförderung blieb als enges Verbindungsglied zwischen staatlicher und sektorspezifischer Ebene bis heute bestehen. Tragendes Element der amerikanischen Exportförderung waren während den 1980er und 1990er Jahren die Foreign Sales Corporations (FSC's), welche aufgrund ihrer umstrittenen Funktion auch mehrmals zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den transatlantischen Partnern führten. Das Bestehen dieser FSC's wurde von europäischer Seite auch immer wieder als Vorwand herangezogen, um die eigene Unterstützung von Airbus zu rechtfertigen und um sich gleichzeitig von den Angriffen der USA zur Wehr zu setzen. Die amerikanischen Foreign Sales Corporations spielen auch deshalb eine zentrale Rolle, da sie in zahlreichen Handelsbereichen, also nicht nur im Rahmen des Handels mit Zivilflugzeugen, zum Einsatz kommen und somit generell als wichtiges Handelsinstrument der USA betrachtet werden können.

Auch an den amerikanischen Flugzeugherstellern ging die Zeit nicht spurlos vorüber. Besonders erwähnenswert sind der Rückzug von Lockheed-Martin aus der Produktion von Zivilflugzeugen und der Zusammenschluss von Boeing und McDonnell-Douglas 1997. Diese Entwicklungen führten zu einer starken Reduktion der im Bereich der Herstellung von zivilen Großraumflugzeugen tätigen Firmen auf praktisch eine einzige, nämlich Boeing. Die Anzahl der Hersteller ziviler Großraumflugzeuge sank somit weltweit auf zwei, da es Airbus im Verlaufe der späten 1980er und der 1990er Jahre gelang, sukzessive der gesamten Modellpalette aus US-Produktion vergleichbare Konkurrenzmodelle gegenüberzustellen, was im Bau des neuen Airbus A380 vorläufig seinen Höhepunkt findet. Der auf diese Weise entstandene oligopolistische Weltmarkt für zivile Großraumflugzeuge wirkt sich, wie noch zu zeigen sein wird, auf den Kooperationsverlauf der beiden transatlantischen Handelspartner nicht unwesentlich aus.

Die drastische Reduktion der in der amerikanischen Luftfahrtindustrie involvierten Firmen führte neben einer starken Neuausrichtung der Branche zu einer Neuordnung der Beziehungen zwischen der sektorspezifischen und der staatlichen Ebene. Der international zunehmende Wettbewerb zwischen den USA und Europa als auch derjenige innerhalb des US-Marktes selbst bewog die amerikanische Exekutive dazu, sich von einer bislang relativ starken Abneigung gegenüber der Unterstützung der amerikanischen Flugzeugindustrie in Form von Exportförderung entsprechender Produkte, abzuwenden. Besonders stark kam diese Trendwende unter der Administration George Bush sen. im Verlaufe des Jahres 1992 zum Ausdruck. Der dabei eingeschlagene Weg wurde später auch von der Clinton-Administration übernommen. Patillo führt dazu aus:

*"One favorable ruling by President Bush in 1992 was that the policy of recoupment, in which firms were required to pay a levy to the Department of Defense on exports of aircraft for which development had been government funded, would end. The policy had been regarded by the industry as a deterrent to exports. Another promising benefit in the era of intensified competition was that the reluctance of the President and other high officials to promote aerospace products abroad had largely disappeared. President Clinton publicly and unabashedly stated that he would do so"* (Patillo, 2000).

Trotzdem blieb die Lage der amerikanischen Flugzeugindustrie kritisch. Einer der Hauptgründe hierfür war, dass die amerikanische Regierung Anfang der 1990er Jahre aufgrund des hohen Haushaltsdefizits, verursacht durch die markanten Militärausgaben der Reagan-Administration, zahlreiche Abstriche bei der Vergabe von Rüstungsaufträgen machen musste. Dies führte zu einer stark sinkenden Attraktivität von Rüstungsprojekten in den Augen der Flugzeugindustrie. Der damalige Präsident der Vereinigung der amerikanischen Luftfahrtindustrie ("Aerospace Industry Association" oder "AIA") Don Fuqua vertrat die Auffassung, wonach die amerikanische Regierung mit ihren Versuchen einer Reform des Rüstungsvertragssystems die grundlegende Geschäftstätigkeit der US-Flugzeugindustrie aus dem Gleichgewicht gebracht habe. Er forderte sowohl den Kongress als auch das amerikanische Verteidigungsministerium auf, die angezweifelte Reformen nochmals zu überprüfen und die Luftfahrts- und Verteidigungsindustrie als eine solche Branche wahrzunehmen, welche nur dann von kapitalintensiven privaten Investitionen profitieren kann, wenn angemessene staatliche Aufträge die entsprechenden Garantien liefern. Erklärtes Ziel der

AIA war es, im Verlauf der 1990er Jahre eine Erosion der sog. "*aerospace/defense industrial base*" in Grenzen zu halten

Das Verhältnis zwischen sektorspezifischer und staatlicher Ebene gestaltete sich sehr komplex, was nicht zuletzt auch mit den technologie- bzw. industriepolitischen Absichten der Vereinigten Staaten zusammenhing. Die USA betrieben zu keinem Zeitpunkt seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute eine formale Industriepolitik, was insbesondere auf den historisch gewachsenen starken Widerstand der Verfechter eines freien Unternehmertums zurückgeführt werden kann. Dieser Umstand fällt umso stärker ins Gewicht, als die amerikanische Luftfahrts- und Verteidigungsindustrie seit ihren Anfängen zum größten Teil aus privaten Firmen zusammengesetzt ist. Dennoch kann von einer klaren Trennung zwischen beiden Ebenen keine Rede sein. Vor allem im Bereich der Verteidigungspolitik präzisiert Patillo:

*"Yet defense policy, for which technology and hardware were provided by the private sector, constituted a de facto industrial policy. Additionally NACA and NASA represented successful applications of government-led industrial policy. U.S. policy differed from that of Japan and its Ministry of International Trade and Industry (MITI) in that it was not necessarily by design, yet the impact was similar. Whatever the future, it was clear that a free-enterprise laissez-faire doctrine was unrealistic, and that the government would continue as the dominant influence over the structure and future of the aircraft/aerospace industry"* (Patillo, 2000).

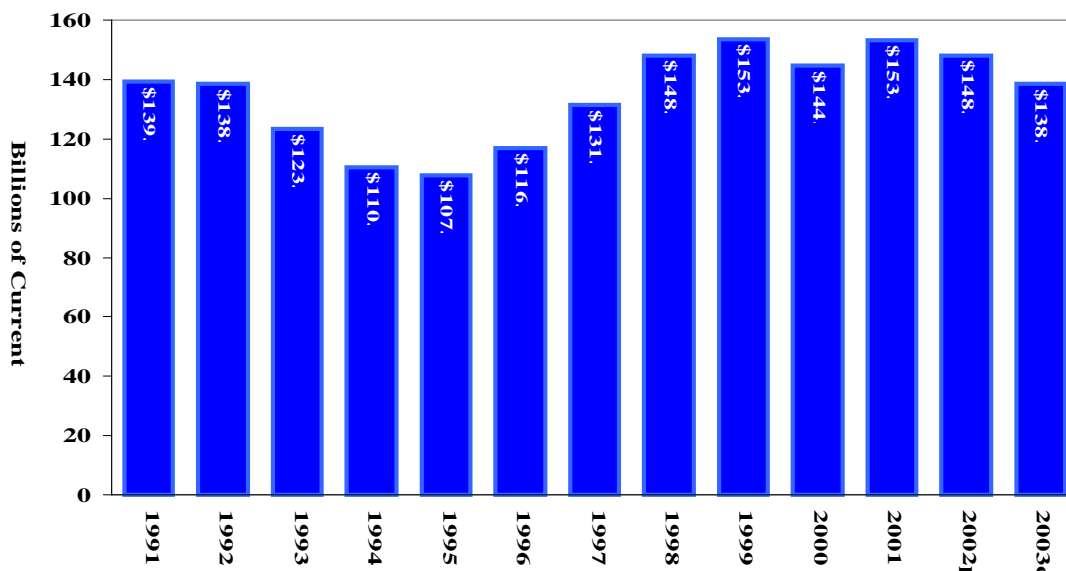
Bezeichnenderweise befand sich die amerikanische Luftfahrtindustrie zu Beginn der 1990er Jahre strategisch gesehen in einem luftleeren Raum, vor allem was den militärischen Bereich anbelangte. Dies hing damit zusammen, dass die USA einer umfassenden Formulierung einer nationalen Sicherheitsstrategie nach Ende des Kalten Krieges hinterher liefen. Zwar erkannte man durchaus ein gewisses Bedrohungsrisiko für die nationale Sicherheit, doch wurde dies nicht in spezifische militärische Erfordernisse sowie in zeitlich und quantitativ festgelegte Pläne für zukünftige Waffensysteme übersetzt. Die wichtigsten Einschnitte in den Bereichen Beschaffung militärischer Ausrüstung und Forschungs- und Entwicklungsprogramme wurden jeweils auf individueller Basis beschlossen, ohne jedoch die Folgen eines solchen Vorgehens für die nationale Sicherheit zu überwachen.

Dieser Unzulänglichkeit trug die Clinton-Administration Rechnung, indem sie eine "*Bottom-up*"-Überprüfung vornahm, innerhalb welcher militärische Missionen, die Stärke der Streitkräfte und die zukünftigen Beschaffungen definiert wurden. Man war dabei darauf bedacht, die Auswirkungen auf den militärischen Bereich der amerikanischen

Luftfahrtindustrie soweit wie möglich abzufedern, indem man sich auf einen schrittweisen Abbau der Kapazitäten und auf die Fortführung von militärischen Schlüsselprogrammen einigte. Dennoch erfuhr Clintons "*Bottom-up*"-Überprüfung erheblichen Widerstand seitens der Industrie vor allem hinsichtlich der verlangten Konversion von militärischen Gütern in kommerzielle. Viele Vertreter der amerikanischen Luftfahrt vertraten die Auffassung, wonach das Hauptgewicht einer solchen Revision auf Restrukturierung des Militärssektors und damit verbunden auf den Erhalt der noch vorhandenen Kapazitäten gelegt werden müsse und nicht auf eine kommerzielle Annäherung des Militärbereiches.

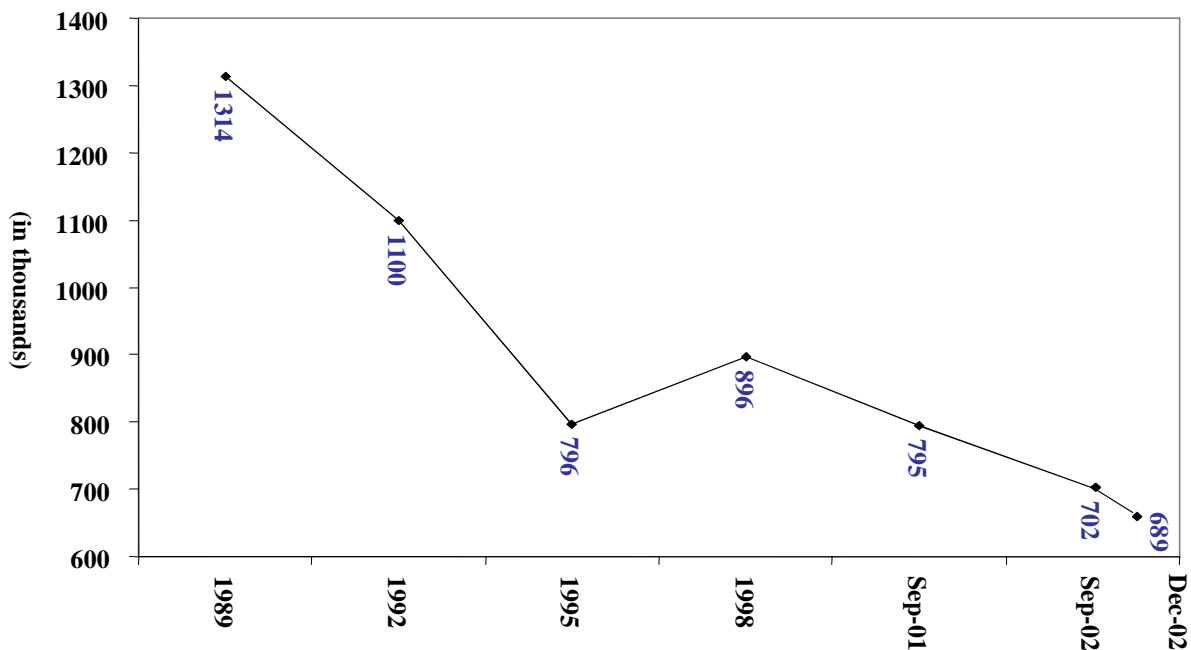
Der Rückgang des Beschaffungsvolumens, verursacht durch die restriktivere Haltung der amerikanischen Regierung gegenüber militärischen Gütern, ließ sich nicht durch den Export ziviler Flugzeuge wettmachen. Zudem kämpfte der kommerzielle Teil der US-Luftfahrtindustrie mit beträchtlichen Überkapazitäten, welche zusammen mit dem damaligen Nachfrageeinbruch in den Jahren 1993 bis 1995 zu einem markanten Rückgang sowohl an verkauften Luftfahrtprodukten als auch an Beschäftigungsvolumen innerhalb der Branche führte. Abbildungen 6 und 7 vermitteln einen Eindruck über die Entwicklungspfade der beiden letztgenannten Größen.

Abb. 6: Verkaufserlöse der U.S. Luftfahrtindustrie



Quelle: AIA. Presidential Commission. Aerospace in Jeopardy. 2002.

Abb. 7: Beschäftigungszahlen der amerikanischen Luftfahrtindustrie



Quelle: AIA. Presidential Commission. Aerospace in Jeopardy. 2002.

Diese damalige Ausgangslage veranlasste die Vereinigung der amerikanischen Luftfahrtindustrie sich eine Erhöhung der politischen Unterstützung dadurch zu sichern, indem sie von ihrer bisherigen Position der strengen Verfechtung brancheneigener Interessen im engeren Sinne abrückte und für die Unterstützung auch anderer Schlüsseltechnologien warb, welche nicht direkt mit der Luftfahrt verbunden sind. In diesem Sinne sieht Patillo im neuen programmatischen Vorstoß der AIA den Ruf nach einer de facto formalen Industriepolitik durch die amerikanische Regierung:

*"The program called for an academic-industry-government partnership to expand and exploit those key technologies to combat the erosion of American technical and competitive leadership. It represented in one sense advocacy for a more formal industrial policy"* (Patillo, 2000).

Trotzdem kam die Luftfahrtindustrie nicht darum herum, ihre bisherigen Ressourcen und Produktionskapazitäten in alternativen Technologiebereichen wie Computer oder Elektronik einzusetzen, doch blieb die Koordinierung eines solchen Unterfangens praktisch unlösbar. Besonders die in den Alternativbereichen herrschenden harten Wettbewerbsbedingungen sowie die auch dort existierenden Überkapazitäten erschwerten die Ausgangslage zusätzlich.

Eine entscheidende Rolle spielte auch die 1959 unter der Bezeichnung ARPA gegründete "*Advanced Research Projects Agency*", welche ab den 1960er Jahren bis und mit der Bush sen.-Administration die Bezeichnung DARPA bzw. "*Defense Advanced Research Projects Agency*" trug. Vor dem Hintergrund wachsender Besorgnis hinsichtlich der weltweiten amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der rückläufigen staatlichen Nachfrage nach militärischen Luftfahrt-Erzeugnissen rückte die DARPA nun verstärkt in den Bereich ziviler Technologien vor. Entsprechend wurde das Verteidigungskürzel "*D*" aus dem Namen des Regierungsamtes gestrichen, wodurch es wieder seine ursprüngliche Bezeichnung zurückerhielt. Man erhoffte sich von der ARPA, dass sich ihr historisch gewachsener Erfolg auf der Ebene der Verteidigung auf die technologische sowie wettbewerbsmäßige Führerschaft der USA in zahlreichen Technologiefeldern, auch in denjenigen des zivilen Bereiches, positiv auswirken werde. ARPA wurde auch die Aufgabe übertragen, das vom Pentagon verfolgte Ziel einer effektiveren Integration des Verteidigungs- sowie des zivilen Sektors der US-Luftfahrtindustrie umzusetzen.

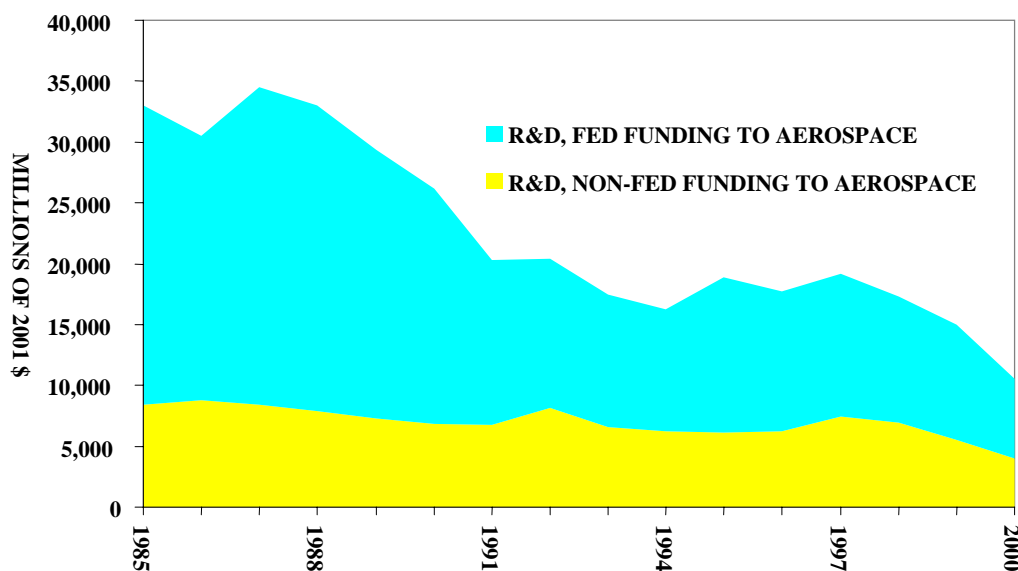
Praktisch alle Weltraumprogramme gingen alsdann an die NASA über. Doch dieses "*politische*" Programm, welches zumindest mittelfristig angelegt war, konnte nicht verhindern, dass die Luftfahrtindustrie über die kurze Frist hinsichtlich der prekären Lage (rückläufige Nachfrage, Arbeitsplatzverluste, immer stärker werdender Wettbewerb bei Importgütern) politisch umstrittene Wege einschlug. Prominentestes Beispiel waren die zunehmende Beschaffung von Flugzeugbestandteilen aus dem Ausland sowie die sich verbreitende internationale Arbeitsteilung bei der Produktion von Zivilflugzeugen. Man befürchtete durch ein solches Vorgehen eine weitere Erosion des Produktionsvolumens und einen noch stärkeren internationalen Wettbewerbskampf. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die spezielle Situation der Luftfahrtindustrie im Allgemeinen und der amerikanischen im Besonderen, welche nur in den seltensten Fällen den technologischen Vorsprung und damit Marktanteile aufgrund abnehmender weltweiter Wettbewerbsfähigkeit einbüßte. Das spezifische Problem dieses Industriesektors war ein absoluter Nachfragerückgang bei einer relativ schmalen Kundenbasis (vor allem im Bereich militärischer Anwendungen) und relativ geringer Produktdiversifizierung.

Eine Situation, wie man sie aus anderen Hochtechnologiesektoren (vgl. Telekommunikation, Computer usw.) nicht kannte bzw. nicht kennt. Zusätzlich verschärft wurde die allgemeine Lage durch die starke zahlenmäßige Reduktion und Konsolidierung der entsprechenden Anbieter. Patillo bringt es auf den Punkt wenn er ausführt, dass

*"the few remaining prime contractors continued to seek broader markets and to design aircraft to fill market gaps, including export markets, while striving to remain financially viable. But the greatest problem was the dearth of new programs and the low volume of current programs. Research and Development contracts, long increasing in importance, became even more prominent with the production decline. Thus the aerospace industry could not anticipate absolute sales growth but would be forced to maintain or increase profitability in other ways"* (Patillo, 2000).

Im Bereich Forschung und Entwicklung muss zudem beachtet werden, dass die staatlich finanzierten Beträge für Forschungs- und Entwicklungsprogramme im Luftfahrtssektor zwischen 1988 und 1994 bzw. zwischen 1997 und 2000 absolut betrachtet stark abgenommen haben, relativ zu den nicht staatlich finanzierten Beiträgen aber immer noch von entscheidender Bedeutung waren. Die in Abbildung 8 dargestellten Verhältnisse zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Beiträgen verdeutlichen klar die Wichtigkeit staatlicher Unterstützung für die Luftfahrtindustrie und den daraus folgenden Implikationen für die Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren.

Abb.8: Finanzierung von Forschung und Entwicklung in der US-Luftfahrt



Quelle: AIA. Presidential Commission. Aerospace in Jeopardy. 2002.



Die gegen Ende der 1990er Jahre nochmals starke Abnahme staatlicher Förderbeiträge und deren jetzt auch relativer Bedeutungsverlust gegenüber den nicht-staatlichen Beiträgen sorgte für einige "*Nervosität*" seitens der USA, die sich negativ auf die amerikanische Perzeption des europäischen Handelspartners und dessen Unterstützung von Airbus mittels staatlicher Subventionen auswirkte. Nochmals bleibt aber festzuhalten, dass der Luftfahrt-Sektor im Unterschied zu anderen Industriebereichen stark auf ein konstantes staatliches Auftragsvolumen angewiesen ist, um wirtschaftlich handlungsfähig zu bleiben. Diese Abhängigkeit wird vor allem dann deutlich, wenn konkrete Luftfahrtprogramme gestrichen bzw. wenn bestimmte Luftfahrtfirmen den Wettbewerb um ein konkretes Programm verlieren (vgl. Lockheed).

Eine weitere Komponente bildete der z.T. massive gesellschaftliche Widerstand gegen eine Redimensionierung des gesamten amerikanischen Verteidigungsbereiches, welche unweigerlich zu weiteren Arbeitsplatzverlusten, zur Schließung von Rüstungsbetrieben und Militäreinrichtungen, zur Reduktion bzw. Aufhebung von Rüstungsverträgen sowie zu einer Verschiebung der wirtschaftlichen Risiken von der staatlichen auf die sektorspezifische Ebene geführt hätte.

Letzterem Trend gesellte sich im Laufe der gesamten 1990er Jahre eine markante Restrukturierung und Konsolidierung großer Teile der amerikanischen Luftfahrtbranche hinzu, deren Voranschreiten zu keinem Zeitpunkt durch die staatliche Ebene zu verhindern versucht wurde. Besonders hervorzuheben ist die institutionelle "*Indifferenz*" der Vertreter des Verteidigungs- und des Justizministeriums bei den großen Zusammenschlüssen zwischen den zentralen Protagonisten der amerikanischen Luftfahrtindustrie. Zu erwähnen sind der Verkauf des Flugzeugbereichs von LTV an Northrop (49%) und Carlyle (51%) 1991, der Kauf der Luftfahrtsparte (ohne Triebwerke) von General Dynamics durch Martin Marietta 1992, der Zusammenschluss von Northrop und Grumman im April 1994 sowie derjenige zwischen Martin Marietta und Lockheed im August desselben Jahres und schließlich der größte Zusammenschluss in der Geschichte der amerikanischen Luftfahrt, nämlich derjenige zwischen Boeing und McDonnell Douglas 1997.

Diese ungewohnten Entwicklungen standen in starkem Widerspruch zur bisherigen Unternehmensführung und -geschichte innerhalb der US-Luftfahrtindustrie. Zusätzlich führten die immer stärkere Rekrutierung auswärtiger Führungskräfte, ein durch größeren Aktivismus gekennzeichneter Führungsstil sowie das Auslaufen des Familien- bzw. Pionierunternehmertums zu einer Annäherung der Unternehmensstruktur der amerikanischen Luftfahrtindustrie an diejenige anderer großer Industriesektoren. Einziger Unterschied blieb

nach wie vor der Umstand, dass die amerikanischen Luftfahrtfirmen gleichzeitig sowohl auf amerikanischer als auch auf internationaler Ebene um lebenswichtige Verteidigungsaufträge konkurrenzierten, dabei zur Erreichung des angestrebten Zieles aber auch konkrete Kooperation nicht scheuten. Im Kontext dieser Arbeit von zentraler Bedeutung ist die von Patillo beschriebene Beziehungsstruktur zwischen den in der US-Luftfahrt tätigen Firmen, welche zwar auch in den 1990er Jahren durch konkrete Kooperation gekennzeichnet war, doch zunehmend durch allgemeine Entwicklungen des Industriesektors schlechthin eingeholt wurde:

*"The fraternal manner in which the [aerospace] industry had operated continued but became strained in the 1990s with merger pressures and intensified competition"* (Patillo, 2000).

Das Verhältnis zwischen sektorspezifischer und staatlicher Ebene gestaltete sich während der 1990er Jahre als Gratwanderung zwischen ökonomischer Anpassung an ein sich laufend veränderndes Umfeld innerhalb des Luftfahrtsektors mit erzwungener Kompromissbereitschaft seitens der beteiligten Firmen und der stets konstant gebliebenen Bedeutung der Rolle des Staates als Auftraggeber existenzsichernder Luftfahrtprogramme und Wächter der nationalen Sicherheit. Bei näherer Betrachtung der heutigen Anliegen der AIA bzw. ihrer Forderungen gegenüber der amerikanischen Regierung in den Jahren 2000 bis 2003, lassen sich einige Rückschlüsse auf ungelöste Sachfragen machen, welche ihren Ursprung in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts haben.

Besonders auffällig war der Ruf der amerikanischen Luftfahrtindustrie nach einem Gremium, welches die amerikanische Exekutive direkt über die jeweiligen Befindlichkeiten der Branche sowie die daraus abgeleiteten Forderungen informieren sollte. Der US-Kongress trug im Juli 2000 diesem Verlangen Rechnung, indem er ein Gesetz zur Gründung einer *"presidential commission"* erließ, die mit einem konkreten Aufgabenspektrum versehen werden sollte. Diesbezüglich äußerte sich der damalige AIA-Präsident John W. Douglass wie folgt:

*"The House of Representatives and the Senate have recently enacted legislation to form a presidential commission that will study and recommend policy on a wide range of U.S. aerospace issues. One of the most important issues to be studied will be how the U.S. and the EU can find common ground and arrive at a consensus on aircraft issues. The development of international business must be recognized in the formation of government policies"* (John W. Douglass, 2000).

Diese im Forderungskatalog enthaltene starke Betonung transatlantischer Handelsbeziehungen und deren Fortführung auf einer möglichst gemeinsamen Basis lässt den Schluss zu, dass die amerikanische Luftfahrtindustrie darum bemüht war, einen Alleingang der amerikanischen Regierung was die Haltung gegenüber dem europäischen Handelspartner anbelangt, soweit wie möglich zu verhindern. Gleichzeitig kann aus der Einrichtung des betreffenden Gremiums ebenfalls abgeleitet werden, dass den Anliegen der Industrie im Laufe der 1990er Jahre durch die Exekutive nicht genügend Rechnung getragen wurde. Besonders deutlich wird dies in einem Positionspapier der "*Presidential Commission*" über die Zukunft der amerikanischen Luftfahrtindustrie aus dem Jahr 2002. Darin identifiziert das Gremium die vier zentralen Bereiche, welche für die Wettbewerbsfähigkeit der Branche von Bedeutung sind. Dazu gehören die Überprüfung der Verfahren bei der Handhabung von Exportkrediten, steuerpolitische Aspekte unter der Berücksichtigung der bereits erwähnten Foreign Sales Corporations (FSC), unilaterale Sanktionsmethoden sowie die "*Offset*"-Problematik<sup>11</sup>.

Besonders von Bedeutung für die amerikanische Luftfahrtindustrie sind die Haltung der Exekutive hinsichtlich FSC und anderer steuertechnischer Aspekte<sup>12</sup> [Möglichkeit des Einbezugs des Mehrwertsteuerprinzips (Value Added Tax oder VAT) in den U.S.-Steuerkodex] sowie deren Haltung gegenüber dem handelspolitischen Instrument unilateraler Sanktionsandrohungen. Die klare Absage der WTO an das System der FSC auf der Grundlage einer Klage durch die EU veranlasste den Congress im November 2001 das FSC-System zu modifizieren, in der Absicht dadurch eine WTO-Konformität zu erreichen. Das modifizierte Fiskalprogramm der amerikanischen Regierung mit der neuen Bezeichnung "*Extra Territorial Income Exclusion Act*" oder ETI wurde aber ebenfalls durch die WTO für illegal erklärt, ohne dass die US-Regierung auf die neuerliche Absage eintrat. Für die Luftfahrtindustrie bedeutete diese Ausgangssituation eine Gratwanderung zwischen den sich für die Branche aus dem ETI

---

<sup>11</sup> Unter einem Offset versteht man eine vertraglich ausgehandelte Ausgleichsbedingung, welche ein "Käuferstaat" bei der Beschaffung nicht nur von Luftfahrt-Komponenten militärischer sowie kommerzieller Art sondern auch beim Kauf militärischer bzw. kommerzieller Flugzeuge vom "Verkäuferstaat" als zentrale Grundlage für den Kaufabschluss verlangt. Solche Ausgleichsbedingungen können direkt, d.h. dem Käufer wird erlaubt einen Teil des zu erwerbenden Produktes selbst herzustellen bzw. dessen Endfertigung zu übernehmen oder indirekt sein, d.h. der "Verkäuferstaat" bemüht sich um die Erschließung von Märkten für Produkte des "Käuferstaates" bzw. der "Verkäuferstaat" tätigt direkte Investitionen im "Käuferstaat". Die eigentliche Problematik solcher Offsets liegt u.a. in dem damit verbundenen technischen Transfer und den sich daraus ergebenden möglichen negativen Konsequenzen für die Arbeitsplatzsicherheit, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sowie (v.a. aus der Sicht der USA) die nationale Sicherheit.

<sup>12</sup> Unterschiedliche Steuersysteme beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen auf den internationalen Märkten. Die Europäische Union vertraut bei der Besteuerung der Firmeneinnahmen stark auf das Prinzip des Mehrwertes. Die Steuer wird auf Importen erhoben bzw. von den Exporten abgezogen. Aus amerikanischer Sicht tendieren die EU-Mitgliedstaaten dazu ihre Firmen bei Einnahmen aus Übersee nachsichtiger zu besteuern als bei inländischen Einnahmen. Um diese Unterschiede in der fiskalischen Behandlung zwischen Europa und den Vereinigten Staaten zumindest teilweise aufzufangen, gewährte die amerikanische Steuergesetzgebung den U.S.-Firmen das Einrichten der Foreign Sales Corporations, welche einer Steuerreduktion auf Einnahmen aus Exporten Hand boten.

ergebenden steuerlichen Vorteilen und den durch die WTO-Inkonformität latent vorhandenen Retorsionsmaßnahmen durch die EU.

Dementsprechend fiel in dieser Sachfrage der Druck der sektorspezifischen Ebene auf die staatliche Ebene weder zugunsten eines definitiven Fallenlassens<sup>13</sup> noch einer bedingungslosen Verteidigung des ETI aus. Die "*Presidential Commission*" erließ in ihrem Positionspapier folgende Empfehlung:

*"There may be good economic reasons for altering the U.S. tax code to include a VAT and reduce corporate taxes, but that debate will be resolved largely on domestic, not international grounds. Furthermore, there is not enough time to establish such a system before sanctions could be invoked, even if it were desirable. The best course would be to seek a negotiated settlement with the EU on a mutually acceptable tax policy"* (AIA, Presidential Commission, 2002).

Ein weiterer kritischer Bereich stellten die unilateralen Sanktionsmaßnahmen dar, welche aus Sicht der Vertreter der Luftfahrtbranche einen negativen Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf den Zugang zu Produkten der amerikanischen Luftfahrt-Zulieferindustrie haben können. Die Beibehaltung einer solchen Handelspraxis wurde von der Luftfahrtbranche in Frage gestellt oder zumindest an bestimmte Bedingungen zu knüpfen versucht.

*"The status quo can be maintained, with Congress and the Executive Branch debating sanctions on a case-by-case basis. The administration could work with sympathetic members of Congress to craft legislation that would restrain the use of sanctions and include automatic "sunset" provisions that would end sanctions after a specific time period, unless Congress took specific steps to prolong them"* (AIA, Presidential Commission, 2002).

Die entsprechende Empfehlung sah zudem das Erstellen einer gesetzlichen Grundlage für die vorrangige Berechnung möglicher wirtschaftlicher Kosten vor, bevor unilaterale Sanktionen zur Anwendung kommen. Diese Entwicklungen lassen zum einen den Schluss zu, dass das Verhältnis zwischen sektorspezifischer und staatlicher Ebene zu Beginn des 21. Jahrhunderts einem neuen Verständnis weichen musste, welches eine verstärkte Ausrichtung

---

<sup>13</sup> In einem erst vor kurzem erschienenen Positionspapier (AIA, Top Ten Issues 2004) der AIA hinsichtlich Stärkung von Institutionen und Regeln, welche den internationalen Handel und die Zusammenarbeit im Bereich der Luftfahrt erleichtern sollen, spricht sich die Industrievereinigung für den Ersatz des FSC- bzw. ETI-Systems durch ein vollständig WTO-konformes Steuerprogramm aus, das auch einem zukünftigen Wachstum der amerikanischen zivilen Luftfahrtindustrie Rechnung trägt.

der Luftfahrtbranche an international geltenden Regeln im Bereich Handel beinhaltete und zum anderen, dass das auf ein starkes Maß an Unabhängigkeit beruhende handelspolitische Handlungsspektrum der amerikanischen Exekutive zunehmend als Belastung für die internationale Stellung der amerikanischen Luftfahrtindustrie aufgefasst wurde. Einer der Gründe hierfür sind nicht zuletzt die negativen Entwicklungen, welche die U.S.-Luftfahrtindustrie schon seit Beginn der 1990er Jahre heimsuchen. Dazu gehören der starke Rückgang der Beschäftigtenzahlen verbunden mit einer zunehmenden Überalterung der noch verbleibenden Arbeitskräfte, die laufende Abnahme der staatlich finanzierten Forschungs- und Entwicklungsprogramme sowie die für diesen Sektor lange Zeit ungewohnten Restrukturierungs- und Konsolidierungsschritte.

Gerade diese Veränderungen bewirkten eine gewisse Relativierung der zentralen Rolle des Staates aus der Sicht der Vertreter der sektorspezifischen Ebene bei der gemeinsamen Ausarbeitung einer handelspolitischen Strategie auf internationaler Ebene. Zwar hat der Staat als Garant existenzsichernder Rüstungsprogramme nach wie vor den Status eines bedeutenden Kooperationspartners, doch darf dies in den Augen der Luftfahrtindustrie nicht zu einem eigenmächtigen Auftreten der Exekutive auf internationaler Bühne führen, wenn aufgrund der Verteidigung der nationalen Sicherheit und protektionistischer Konservatismus Nachteile für die Branche mit sich bringen. Erst gegen Ende der 1990er Jahre konkretisierte sich diese Relativierung der Bedeutung der staatlichen Ebene in Form einer allmählichen Veränderung in der Beziehungsstruktur zwischen beiden Ebenen, auf die im nächsten Abschnitt mit dem bereits aus dem Telekommunikationsfall bekannten theoretischen Instrumentarium eingegangen werden soll.

### **8.3.1.1 Einordnung der Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren auf sektorspezifischer bzw. staatlicher Ebene unter Betrachtung der amerikanischen Luftfahrtindustrie**

Der Anfang soll wiederum mit den von Volker Schneider vorgeschlagenen Untersuchungskriterien gemacht werden, welche es erlauben die Akteursbeziehungen den beiden staatstheoretischen Kategorien (Neo-)korporatismus bzw. Pluralismus zuzuordnen. Zur Erinnerung, zu den zentralen Unterscheidungskriterien gehören die Rolle des Staates, die Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren sowie das mehr oder weniger Vorhandensein von Machtdifferentialen bzw. von Statusdifferenzierung in Form ausgeprägter vertikaler Schichtung.

Bei der Analyse der Rolle des Staates bzw. der staatlichen Ebene im Rahmen der Entwicklungen des amerikanischen Luftfahrtsektors während den 1990er Jahren kann festgehalten werden, dass das Fehlen einer formalen Technologiepolitik im engeren Sinne nicht darüber hinweg täuschen kann, dass die Akteure auf staatlicher Ebene, allen voran das Verteidigungsministerium, welches aufgrund seiner Rüstungsaufträge als konstituierendes Element der amerikanischen Luftfahrtindustrie wirkt, keineswegs auf eine Strukturierung der Akteursinteressen auf sektorspezifischer Ebene verzichteten. Etwas differenzierter muss hingegen die Rolle der amerikanischen Exekutive betrachtet werden, die bezüglich einer Unterstützung der Luftfahrtbranche eine nicht immer gleich bleibende Haltung einnahm. Besonders deutlich wurde dies zu Beginn der 1990er Jahre, als die damalige Bush sen.-Administration von der klassischen Position einer kontinuierlichen Verteidigung der Anliegen des Verteidigungsministeriums abrückte und die Politik der Entschädigungszahlungen der Luftfahrtindustrie an das Verteidigungsministerium aus den Exporterträgen staatlich finanzierter Flugzeugprogramme aufhob. Die gleiche Richtung schlug auch die darauf folgende Clinton-Administration ein, indem sie sich ebenfalls zu einer aktiven Unterstützung des Exportes amerikanischer Luftfahrtprodukte bekannte.

Diese Tendenz machte sich auch im weiteren Verlauf der Clinton-Administration bemerkbar, als während den großen Restrukturierungs- und Konsolidierungsphasen in den Jahren 1994 und 1997 von der amerikanischen Exekutive keine nennenswerten Bedenken geäußert wurden. Diese gegenüber der US-Luftfahrtindustrie eingenommene positive Haltung der staatlichen Ebene ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass allen voran die Exekutive insbesondere gegen Ende der 1990er Jahre als Akteur mit starken Eigeninteressen in Form eines markanten Verteidigungswillens gegenüber der nationalen Sicherheit und einer latent protektionistischen Haltung gegenüber US-Luftfahrtprodukten (vgl. auch die umstrittene "*Buy american*"-Regel der gegenwärtigen Bush jun.-Administration) auftrat. Wie bereits angesprochen führte dies zu einigen Unmutsbekundungen seitens der sektorspezifischen Ebene. Bei differenzierter Betrachtung der staatlichen Ebene kann festgehalten werden, dass die Exekutive in gewisser Hinsicht auf eine starke Strukturierung des Interessenhandelns der sektorspezifischen Ebene verzichtet hat, trotzdem gesamthaft betrachtet von einer Durchsetzung der Eigeninteressen der staatlichen Ebene ausgegangen werden muss. In dieser Hinsicht lässt sich gemäß den von Schneider ausgearbeiteten Unterscheidungskriterien die Rolle der staatlichen Ebene einer (neo)korporatistischen Beziehungsstruktur zuordnen, welche nur in ungenügend ausgeprägter Weise pluralistische Elemente enthält, die eine anderweitige Zuordnung rechtfertigen würden.

Verlagert man den Blickwinkel auf die sektorspezifische Ebene, so lassen sich für die betreffenden Akteure ähnliche Einordnungsprofile erstellen, wie für diejenigen der staatlichen Ebene. Im Vordergrund steht hier die Kategorie "*Machtdifferentiale und Statusdifferenzierung*", die angewendet auf die sektorspezifische Ebene folgende Erkenntnisse hervorbringt:

- a) durch die stark kooperative Haltung der wichtigsten Akteure der Luftfahrtindustrie zu Beginn der 1990er Jahre entstand unter ihnen nur ein wenig stark ausgebildetes Konkurrenzverhältnis, was eine umso stärker ausgeprägte vertikale Schichtung und damit verbundene Machtdifferentiale bedeutete
- b) an dieser Situation änderten auch die Restrukturierungs- und Konsolidierungsphasen in der Luftfahrtindustrie Mitte der 1990er Jahre nur wenig, denn die Einbringung der verbleibenden sektorspezifischen Akteure in einen institutionellen Rahmen in Form einer zwar nicht offiziell formalen amerikanischen Technologiepolitik aber dennoch durch formale Regeln und Anpassungsprozeduren gekennzeichnete Beziehungsstruktur, blieb weiterhin bestehen.

Bleibt noch die Betrachtung des Verhältnisses zwischen sektorspezifischer und staatlicher Ebene, welches gemäß den bereits gemachten Ausführungen über die staatliche Ebene erneut auf das Phänomen vertikaler Schichtung hinausläuft. Denn Verhandlung und Kooperation blieben in diesem Falle im Vordergrund mit dem entsprechenden Vorhandensein einer hierarchischen Schichtung zwischen beiden Ebenen in Form einer nur geringen Interessenskonkurrenz. Erst Ende der 1990er Jahre lassen sich erste Tendenzen in Richtung vermehrter Konkurrenz bzw. Rivalität akteurszentrierter Interessen konstatieren. Der konkrete Druck der Vereinigung der amerikanischen Luftfahrtindustrie (AIA) auf die amerikanische Legislative hinsichtlich Bildung einer Kommission zur Verbesserung der Vermittlung sektorspezifischer Anliegen an die amerikanische Exekutive ist Ausdruck solcher neuer Entwicklungen. Entsprechend führte die in der im Juli 2000 gebildeten "*Presidential Commission*" zum Ausdruck kommende Haltung der AIA auch im weiteren zeitlichen Verlauf zwischen 2000 und 2004 zu einer Relativierung der bisherigen Beziehungsstruktur. Doch erlauben es aus heutiger Sicht solche der pluralistischen Kategorie nahe stehende Phänomene nicht von einer (neo)korporatistischen Einordnung der Beziehungsstruktur unter den relevanten Akteuren im US-Luftfahrtsektor abzurücken.

Nach dieser Klassifizierung der Präferenzen und Interessen der zentralen Akteure sowie der Machtverteilung zwischen diesen, soll nun auf Putnam's Two-Level-Game-Ansatz zurückgegriffen werden, welcher es erlaubt, die bisher unternommenen theoretischen

Ausführungen hinsichtlich der nationalstaatlichen Ebene mit theoretischen Überlegungen bezüglich der internationalen Ebene zu verquicken. Wie bereits im Telekommunikationsfall dargestellt, geht es nun wiederum um die Bestimmung der sog. "*Win-Set*"-Größe, die einen entscheidenden Einfluss auf den Verlauf von Handelsbeziehungen zwischen zwei Handelspartnern haben kann bzw. hat.

Bei der Analyse des amerikanischen Luftfahrtsektors wurde bereits auf die Bedeutung der Exekutive sowie weiterer Akteure der staatlichen Ebene, allen voran das Verteidigungsministerium hingewiesen. Überträgt man die aus der Anwendung staatstheoretischer Ansätze gewonnenen Erkenntnisse auf die "*Win-Set*"-Dimension von Putnam, so lassen sich folgende Rückschlüsse ziehen:

Die stark das Interessenhandeln der sektorspezifischen Ebene strukturierende Position der amerikanischen Exekutive sowie des Verteidigungsministeriums lässt den Schluss zu, dass die Voraussetzungen für eine aktive Beeinflussung der "*Win-Set*"-Größe durch die staatliche Ebene gegeben waren bzw. immer noch gegeben sind. Besonders gut zum Ausdruck kam diese Konstellation bei der Aushandlung des bilateralen Abkommens über die Interpretation der plurilateralen GATT-Übereinkunft über den Handel mit Zivilflugzeugen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft 1992. Das von McGuire sehr detailliert behandelte Aushandlungsprozedere zwischen beiden Handelspartnern zeigt deutlich, dass es der amerikanischen Exekutive, als Vertreterin der USA am Verhandlungstisch, gelang, eine Reduktion der zulässigen Subventionsaufwendungen insbesondere mit Blick auf die finanzielle Unterstützung der europäischen Mitgliedstaaten gegenüber der eigenen Luftfahrtindustrie anstelle eines vollständigen Subventionsverbotes durchzusetzen. Letzteres wäre an mit Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit an der Haltung des europäischen Handelspartners gescheitert.

Das Erzielen einer Kompromissbereitschaft der amerikanischen Exekutive innerhalb der US-Level II-Constituency wurde zudem durch gezielte Exporterleichterungen für die Luftfahrtindustrie, wie z.B. durch den Verzicht der Rückerstattung der staatlichen Gelder für Flugzeugprogramme an das Verteidigungsministerium, wesentlich erleichtert. Fasst man diese Vorgehensweise als eigentliche Strategie der amerikanischen Exekutive auf, so lässt sie sich sehr gut mit der bei Putnam beschriebenen "*Cutting Slack*"-Strategie umschreiben, welche in erster Linie darauf abzielt, das eigene "*Win-Set*" aus der Sicht der an den internationalen Verhandlungen teilnehmenden Akteure zu vergrößern. Dadurch soll die eigene Kompromissfähigkeit zugunsten einer internationalen Übereinkunft erhöht werden, die ansonsten gescheitert wäre. In diesem Zusammenhang spielt auch die zu Beginn der 1990er



Jahre vorherrschende Ausgangslage der amerikanischen Luftfahrtindustrie eine zentrale Rolle. Die durch den stark zunehmenden Wettbewerbsdruck unter Belastung stehende amerikanische Luftfahrtbranche und deren Zulieferindustrie konnte dementsprechend relativ leicht von den Konsequenzen einer Nicht-Übereinkunft mit Europa überzeugt werden.

Aus heutiger Sicht muss das 1992er Abkommen aus dem Blickwinkel der Vereinigten Staaten als wenig stringente Grundlage angesehen werden, um Europa davon abzuhalten, Luftfahrtprojekte von großer Tragweite staatlich zu finanzieren. Die von McGuire erarbeitete Konklusion, wonach das 1992er Abkommen für eine eindeutige Beschneidung staatlicher Subventionen stehe, wurde spätestens durch den Entscheid des Baus des A380 in ihrer Bedeutung hinfällig. Dieser Aspekt muss bei der weiteren Analyse des Verlaufs der transatlantischen Handelsbeziehungen mitberücksichtigt werden.

Die unmittelbar nach Abschluss des Abkommens folgende Jahre, insbesondere die Jahre 1993 und 1994, waren durch den Versuch geprägt, die Regeln des Handels im Bereich der internationalen Luftfahrt auf eine plurilaterale und später multilaterale Ebene zu stellen. Dieses Unterfangen scheiterte Ende 1994 endgültig. Die Gründe hierfür sind vom heutigen Zeitpunkt aus betrachtet schwer empirisch zu erfassen. Dennoch lassen sich einige grundlegende Überlegungen zu dieser Entwicklung anstellen. Auf amerikanischer Seite lag der Internationalisierungsgrad in Form internationaler Kooperation seitens der Luftfahrtindustrie (außer bei den Triebwerken) auf einem eher bescheidenen Niveau, was die Notwendigkeit einer plurilateralen bzw. multilateralen Handelsregelung relativierte. Zudem fiel die Pluralisierungs-/Multilateralisierungsdebatte im Bereich Luftfahrt mit dem Abschluss der 8. GATT-Runde und der Ratifizierung der neuen Welthandelsorganisation (WTO) zusammen, die in den USA auf starken Widerstand seitens des US-Kongresses stieß und nur in extremis durch die amerikanische Exekutive unter Präsident Clinton realisiert werden konnte. Es kann sicherlich davon ausgegangen werden, dass ein solches Umfeld sich zumindest dämpfend auf weitere Pluralisierungs- bzw. Multilateralisierungsschritte ausgewirkt hat.

Im weiteren Verlauf der transatlantischen Handelsbeziehungen kam es zur bereits erwähnten Konsolidierung des bilateralen Verhältnisses. An dieser Stelle interessieren aus analytischer Sicht die Gründe für die Stabilität und Konstanz des bilateralen Verhältnisses zwischen 1995 und 1998. Vom Blickwinkel der internationalen Ebene aus betrachtet, war der besagte Zeitraum durch sog. formale Konsultationen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union gekennzeichnet, die in regelmäßigen Abständen durchgeführt wurden. Ziel dieser Gespräche war es, insbesondere aus Sicht der USA, die Einhaltung des 1992er Abkommens einem konstanten "*Monitoring*" zu unterziehen. Es spricht einiges dafür, dass die

Vereinigten Staaten von der Wirksamkeit des 1992er Abkommens, bei dessen Einhaltung, überzeugt waren. Sie erachteten es aber als unverzichtbar, auf der Ebene einer strikten Reziprozität und den damit verbundenen unmittelbaren Beeinflussungsmöglichkeiten gegenüber dem europäischen Handelspartner, ebendiesen an das besagte Abkommen zu binden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die amerikanische Exekutive dieselbe Strategie fuhr wie bereits bei der Aushandlung des 1992er Abkommens.

Die bereits mit der von Putnam stammenden theoretischen Kategorie des "*Cutting Slack*" versehene Strategie kann auch auf die Periode zwischen 1995 und 1998 geltend gemacht werden, da sich die zentralen Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren auf jeweiliger sektorspezifischer bzw. staatlicher Ebene sowie zwischen diesen Ebenen nicht in signifikanter Weise verändert haben. Die vor allem Mitte der 1990er Jahre stattfindenden Restrukturierungs- und Konsolidierungsschritte innerhalb der US-Luftfahrtindustrie führten nicht zu einer grundlegenden Neuverteilung der bestehenden Machtverhältnisse zwischen den Akteuren auf sektorspezifischer Ebene. Auch änderte die passive Haltung der staatlichen Ebene gegenüber diesen Entwicklungen nichts an der immer noch stark strukturierenden Position der staatlichen Akteure gegenüber dem Interessenhandeln der sektorspezifischen Ebene.

Einen Einschnitt in den Verlauf der transatlantischen Handelsbeziehungen im Bereich Luftfahrt ergab sich jedoch im Juli 1997, als Frankreich den Reigen der staatlichen Förderung für das europäische Flugzeugprojekt Airbus A3XX eröffnete. Später sollten auch noch die Beiträge Deutschlands und Großbritanniens folgen. Dieses Ereignis "*belastete*" das amerikansich-europäische Verhältnis insofern, als dass ab diesem Zeitpunkt das in den bilateralen formalen Konsultationen verankerte Monitoring durch die USA eine neue Bedeutung erlangte. Denn die offenkundige staatliche Finanzierung des Airbus A3XX durch die europäischen Mitgliedstaaten stellte einen regelrechten Testfall für das bilaterale Abkommen von 1992 dar. Dementsprechend nutzte die amerikanische Seite die formalen Konsultationen, um vom europäischen Handelspartner Auskünfte über den Umfang der staatlichen Unterstützung bezüglich des A3XX-Projektes zu erhalten. Die Haltung des europäischen Handelspartners in dieser Frage wird bei der Behandlung der europäischen Seite im nächsten Kapitel behandelt.

Durch das Hinzukommen des neuen Airbus A3XX-Projektes verfielen die Vereinigten Staaten noch stärker einem Drang zur Überwachung des europäischen Handelspartners, ohne dass hierfür ein konkreter Handlungsauftrag seitens der sektorspezifischen Ebene vorgelegen hätte. Die Haltung der USA war aber durch den Umstand geprägt, dass die endgültige

Bestätigung für den Bau des A3XX durch das Airbus-Konsortium noch ausstand und somit ein möglicher Grund für eine Verschärfung der amerikanischen Position gegenüber Europa per se nicht gegeben war. Der bilateralen Fortführung der transatlantischen Handelsbeziehung stand also vorderhand nichts im Wege. Erst die weiteren finanziellen Zuwendungen durch Deutschland und Großbritannien an das Airbus A3XX-Projekt sowie die Gründung der EADS führten zu einer erneuten Spannungszunahme im Verhältnis zwischen den USA und Europa. Die Aufgabe der formalen Konsultationen ab Juli 1998 ist Ausdruck dieser Ereignisse.

Zur Vervollständigung der heiklen Lage trug schließlich die Ankündigung von Airbus (1999 bzw. 2000) bei, den Airbus A3XX definitiv zu bauen, nach dem die für diese Entscheidung relevante Anzahl der Bestellungen durch die weltweiten Fluggesellschaften die kritische 50-Stück-Marke überschritten hatte. Entsprechend laut wurde in den USA nach einer umfänglichen Offenlegung der finanziellen Zuwendungen an das Airbus A3XX-Projekt durch die europäischen Mitgliedstaaten. Diese von der amerikanischen Exekutive unterstützte Forderung sollte vor allem der Überprüfung der Einhaltung des 1992er-Abkommens durch Europa dienen. Die Europäische Kommission widersetzte sich als Vertreterin der europäischen Interessen am bilateralen Verhandlungstisch den ihr von amerikanischer Seite entgegengebrachten Offenlegungsforderungen von Anfang an. Eine Haltung, welche sich bis heute nicht geändert hat. Dieses unnachgiebige Festhalten an der einmal eingenommenen Position seitens des europäischen Handelspartners führte zwischen 2000 und 2001 zu einer verbalen Schlacht mit den Vereinigten Staaten, welche nicht davor zurückschreckten, mit möglichen Retorsionsmaßnahmen zu drohen. Eine handfeste Eskalierung des Streites scheiterte an der Position der amerikanischen Luftfahrtindustrie, welche über die AIA klare Befürchtungen gegenüber der amerikanischen Exekutive hinsichtlich möglicher Gegenmaßnahmen von europäischer Seite äußerte.

Diese Haltung wird vor allem dann verständlich, wenn man bedenkt, dass die internationale Arbeitsteilung im Bereich Luftfahrt, unter besonderer Betonung der zivilen Luftfahrt, an Mitte der 1990er Jahre stark zugenommen hat. Die Folge dieses "mäßigen" Ereignisses war die Bereitschaft der USA sich wenigstens auf sog. "*bilateral discussions*" mit dem europäischen Handelspartner zu verständigen, die jedoch in ihrer Form als bilaterale Gespräche nicht an den routinemäßigen Charakter der "*formal consultations*" heranreichten.

Zur Vervollständigung der Angelegenheiten, welche für die Ausgestaltung der Handelsbeziehungen konstituierend waren, soll an dieser Stelle auf einen speziellen Streitgegenstand eingegangen werden, der die beiden transatlantischen Handelspartner parallel zur bilateralen Ebene nun auch auf multilateraler Ebene beschäftigte. Es handelt sich dabei um

die sog. "*Hushkit*"-Regelung, die von der Europäischen Union aufgrund restriktiverer Lärmschutzforderungen an europäischen Flughäfen erlassen wurde. Die Regelung sah vor, Flugzeuge, welche zur Reduktion der Lärmemissionen der Turbinen mit einem Lärmschutz (hushkit) ausgerüstet nicht aber ein von Europa festgelegtes "*Bypass-Ratio*" von x verfügten, von der europäischen Zertifizierung auszuschließen. Von dieser Vorkehrung betroffen waren insbesondere die USA, die sich einseitig benachteiligt fühlten. Aus diesem Grunde riefen sie im März 2000 die internationale Organisation für zivile Luftfahrt (ICAO) an, um den bis zum damaligen Zeitpunkt nicht lösbaren Streitpunkt mit Europa dem multilateralen Streitschlichtungsmechanismus der ICAO vorzulegen.

Bis November desselben Jahres lehnten die EU-Mitgliedstaaten (Europa ist nur in Form der einzelnen Mitgliedstaaten Mitglied der ICAO) die US-Klage vor der ICAO ab, worauf diese am 16. November 2000 ihrerseits die europäischen Einwände zurückwies. Die strikte Position der ICAO führte bereits Anfang Dezember zu einer kompromissbereiten Haltung seitens der Europäischen Union, was gleichzeitig den Weg für die Verabschiedung einer neuen Direktive mit Bezug auf Einführung lärmbedingter Betriebseinschränkungen von Flugzeugen auf europäischen Flughäfen. Es zeichnete sich ab, dass die Europäische Union der stringenten Schiedsgerichtsbarkeit der ICAO bei der genauen Formulierung der Direktive beugen würde. Am ersten April 2002 verpflichtete sich dann die EU-Kommission eine ICAO-konsistente Lärmmanagement-Direktive umzusetzen und die bisher verfolgte "*Hushkit*"-Regelung fallen zulassen.

Dieser kurze Exkurs soll zeigen, dass die Lösung eines Streitpunktes auf der Grundlage multilateraler Abkommen in Verbindung mit einer multilateral verankerten Streitschlichtung in relativ kurzer Zeit erzielt werden kann. Der beschriebene Fall ist deshalb von analytischem Interesse, da parallel zu einer auf bilateraler Ebene geführten Handelsbeziehung eine multilaterale Streitschlichtung stattfindet, deren Ausgang sich nur auf einen partiellen Themenbereich des gesamten bilateral abgestützten Themenspektrums auswirkt. Zudem zeigt dieses Beispiel, wie das Zusammentreffen eines auf kleinsten gemeinsamen Nenner beruhenden Themenbereichs (Flugzeuglärmschutzstandard) mit einer akzentuierten Schiedsgerichtsbarkeit ein entsprechend rasches Einlenken der Akteure mit zunächst abweichender Haltung (Europa) bewirkt.

Im folgenden Kapitel soll auf die relevanten Akteure innerhalb der europäischen Luftfahrtindustrie sowie auf die Beziehungsstrukturen unter ihnen und auf das Verhältnis zwischen sektorspezifischer und nationalstaatlicher (Mitgliedstaaten) bzw. supranationaler

Ebene (EU-Institutionen) eingegangen werden, um deren Einfluss auf den Verlauf der Handelsbeziehungen zu den USA zu bewerten.

### 8.3.2 Die europäische Luftfahrtindustrie. Vom innovativen Antagonismus zur antagonistischen Innovation

Tabelle 4: Akteurskonstellation des europäischen Flugzeugsektors

I. Staatliche Ebene: (Ebene der Mitgliedstaaten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlament mit entsprechender Regierungsformation: Deutschland, Frankreich, Grossbritannien.</li> <li>• Bürokratie: Verteidigungs-, Handels- und Wirtschaftsministerien der Airbus-Partnerstaaten</li> </ul>
II. Zwischenstaatliche bzw. Überstaatliche Ebene:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-Kommission, EU-Parlament, Ministerrat</li> <li>• Intergovernmental Committee (IGC)</li> <li>• "133er"-Ausschuss</li> </ul>
III. Sektorspezifische Ebene:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Airbus-Konsortium: Airbus-Partner in D, F, GB und E. EADS hält seit 1999 80% an Airbus. Restliche 20% werden von British Aerospace (BAe) gehalten.</li> <li>• Zulieferindustrie (Triebwerkhersteller): SNECMA/CFM (F), Rolls-Royce (GB, D) und MTU (D).</li> <li>• Fluggesellschaften: British Airways (GB), Air France (F), Lufthansa (D).</li> <li>• Vereinigung europäischer Flugzeughersteller</li> </ul>

Die Ursprünge der europäischen Luftfahrtindustrie müssen unweigerlich auf der Ebene der europäischen Mitgliedstaaten verortet werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg verfügten allen voran Großbritannien und Deutschland über ein ernst zu nehmendes technisches Know-how, welches für den Aufbau einer eigenen nationalen Luftfahrtindustrie unabdingbar war. Im Vergleich dazu konnte Frankreich unmittelbar nach dem Krieg nicht auf ein ähnliches technisches Wissensspektrum zurückgreifen. Dies führte dazu, dass Frankreich sehr viel daran setzte, diese Lücke zu schließen. Dieses Ziel wurde in erster Linie dadurch erreicht, indem der französische Luftfahrtsektor zum Unterstützungssubjekt der staatlichen Technologiepolitik auserkoren wurde und in der Folge die Verstaatlichung der vormals privaten französischen

Luftfahrtunternehmen als Voraussetzung für die möglichst rasche Schließung des technischen Rückstandes galt. Charakteristisch für die Entwicklung der französischen Luftfahrtindustrie war ihre starke Ausrichtung an der Erzielung von Spitzentechnologie mit dem damit verbundenen Prestige zulasten einer mehr am Markt orientierten, kommerziellen technologischen Entwicklung. McGuire führt entsprechend aus:

*"The French were particularly concerned that their country retain the ability to develop highly engineered aircraft, but did so in part out of an attraction with the prestige associated with aerospace. The French were not very concerned about the commercial side of the business"* (McGuire, 1997).

Um eine bereits in dieser Arbeit verwendete Definition zu bemühen, lag das Hauptaugenmerk Frankreichs vor allem auf Inventionen und weniger auf Innovationen. Sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien führten die Regierungen zudem eine Reorganisation der jeweiligen Luftfahrtindustrie durch mit der Absicht, die Luftfahrtbranche so zu strukturieren, dass nur eine oder zwei Firmen für jeweils ein spezifisches Marktsegment (z.B. ziviler vs. militärischer Bereich, Flugzeuge vs. Helikopter usw.) verantwortlich war(en). Am weitesten wurde diese Praxis durch Frankreich getrieben, indem ausgewählten Firmen die Produktion bestimmter Produkte übertragen wurde. In Großbritannien verfolgte man eine ähnliche Strategie, ohne jedoch die *"Atomisierung"* der Luftfahrtbranche vergleichbar weit zu treiben. Deutschland, als dritte große europäische Luftfahrtnation, durchlief ebenfalls eine Reorganisationsphase, welche vor allem in den 1960er Jahren zu einer relativ ausgeprägten Konsolidierung unabhängiger, regional verankerter Luftfahrtfirmen führte.

Ähnlich sah die Lage auch bei den europäischen Triebwerkherstellern aus, welche wie die übrigen Firmen des Luftfahrtsektors von einer markanten Unterstützung durch die entsprechenden nationalstaatlichen Regierungen profitierten. Bestes Beispiel hierfür sind der französische Triebwerkhersteller *"Société Nationale d'Etude et de Construction de Moteurs d'Aviation"* oder *"SNECMA"*, welcher als Staatsbetrieb Ende des Zweiten Weltkriegs aus dem Zusammenschluss der französischen Triebwerkhersteller *"Gnome et Rhône"* und Renault sowie weiterer kleiner Hersteller entstand und der englische Triebwerkhersteller Rolls-Royce. Beide Firmen genossen in ihren entsprechenden Heimatstaaten den Status sog. *"nationaler Champions"*, d.h. sie wurden aus politischem Blickwinkel als zentrale strategische Akteure identifiziert, welche maßgeblich zur jeweiligen Wohlfahrtsentwicklung des entsprechenden Heimatstaates beitrugen und demzufolge als Adressaten einer konkreten Industriepolitik waren. Einen vergleichbaren Status genoss auch die deutsche Motoren Turbinen Union (MTU), welche im Verlauf der 1990er Jahre aber zunehmend durch die Allianz zwischen BMW und

Rolls-Royce relativiert wurde, auch wenn nur innerhalb des Marktsegmentes kleiner Jet-Flugzeuge.

Bis Ende der 1960er Jahre wurden vor allem in Frankreich und in Großbritannien drei große Ziele innerhalb des jeweiligen Luftfahrtsektors erreicht. Erstens gelang ein hohes Maß an staatlicher Kontrolle über die landeseigene Luftfahrtindustrie, zweitens wurde durch die staatliche Unterstützung die Konsolidierung und Förderung der technologischen Entwicklung der betreffenden Industrie weit vorangetrieben und drittens erkannte die staatliche Seite, dass die für einen strategischen Bereich wie die Luftfahrt so wichtigen Skalenerträge nur durch ein großes Produktionsvolumen erreicht werden können. Gerade Letzteres führte in beiden Ländern zu einer noch nie dagewesenen Firmenkonsolidierung im Luftfahrtbereich. So entstand etwa die französische "*Aérospatiale*" Anfang 1970, als sich die drei Luftfahrtfirmen "*Sud Aviation*", "*Nord Aviation*" und "*Sereb*" zusammenschlossen. In gleicher Weise wurde sieben Jahre später in Großbritannien diesem "*Verdichtungsprozess*" durch die Gründung von "*British Aerospace*" (BAe) aus dem Zusammenschluss von "*Hawker Siddeley*", "*British Aircraft Corporation*" (BAC) und "*Scottish Aviation*" Rechnung getragen.

Diese Maßnahmen trugen auch dazu bei, technologische Entwicklung in einem kommerziellen Kontext zu sehen, ein Aspekt, welcher erst durch die Gründung des Airbus-Konsortiums 1967 vollends zur Geltung kam. Denn der kommerzielle Erfolg der jeweiligen nationalen Projekte blieb, wie bereits angedeutet, fast gänzlich aus. Vor dem Hintergrund einer erdrückenden amerikanischen Marktführerschaft im Bereich der zivilen sowie militärischen Luftfahrt bestand für die einzelnen europäischen Staaten die einzige Überlebenschance der eigenen Luftfahrtindustrie in der Bildung einer staatsübergreifenden Kooperation bei der zukünftigen Entwicklung neuer kommerzieller Flugzeugprojekte. Dementsprechend wurde 1967 durch Großbritannien, Frankreich und West Deutschland ein Regierungsmemorandum unterzeichnet, welches den Startschuss für das Airbus-Projekt gab.

Doch bereits 1969 trat England wieder aus dem Projekt aus, da der kommerzielle Misserfolg des britisch-französischen Gemeinschaftsprojektes "*Concorde*", den Engländern, ganz im Gegensatz zu den Franzosen, den Glauben an ein zukünftiges europäisches kommerzielles Flugzeugprojekt raubte. Daraufhin fand eine Neuorganisation von Airbus Industrie statt, wobei es Ende 1970 zu einem erneuten Startschuss, nun in Form einer französisch-deutschen Unternehmung unter französischer Rechtsprechung, kam. Ein Jahr darauf stieß Spanien mit einem knappen Vier-Prozent-Anteil der staatlichen Firma "*Construcciones Aeronauticas*" (CASA) zu Airbus.

Erklärtes Ziel von Airbus war es, im Gegensatz zu den nationalstaatlichen Einzelprojekten, eine ganze Palette neuer Flugzeugmodelle zu entwickeln, um gegenüber der amerikanischen Konkurrenz möglichst vielen Flugzeugmodellen eine europäische Alternative gegenüberstellen zu können. Zudem genoss Airbus ein relativ hohes Maß an unternehmerischer Freiheit, was mitunter als Garantie für den wirtschaftlichen Erfolg des Projektes angesehen wurde. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Einfluss der Airbus-Partnerregierungen deswegen in irgendeiner Weise relativiert worden wäre. McGuire stellt dazu fest:

*"Whereas Airbus would enjoy wide discretion on business matter, its decisionmaking structure nonetheless reveals the close relationship between industry and the partner governments. Airbus is effectively an organization that builds aircraft, sells them, and assumes responsibility for after-sales support. Airbus does not design aircraft nor fabricate parts. These functions are the responsibility of the partner firms. On policy issues, Airbus officials are answerable to government representatives"* (McGuire, 1997).

Diese enge Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Airbus-Partnerregierungen und solchen des Airbus-Konsortiums führte zur Bildung von konkreten Zirkeln, innerhalb welcher sowohl die Industrie als auch die Repräsentanten der Politik die Marschrichtung von Airbus festlegten. Eine Konstellation, welche sich bis weit in die 1990er Jahre als konstitutives Element der europäischen Luftfahrtindustrie halten sollte.

Aus institutioneller Sicht von zentraler Bedeutung ist zudem das für die Koordinierung der einzelstaatlichen Interessen zuständige *"Intergouvernementale Komitee"* (IGC), das europaintern auch als 133er-Ausschuss bekannt ist. Die Aufgabe dieses Komitee besteht darin, nicht nur eine Verbindung zwischen den jeweiligen nationalen Regierungen, Airbus und den Airbus-Partnerfirmen herzustellen, sondern auch einen Kontakt zwischen den Airbus-Partnerstaaten und der Europäischen Kommission zu vermitteln. Gemäß den Ausführungen des gegenwärtigen Dossierverantwortlichen<sup>14</sup> über das amerikanisch-europäische Handelsverhältnis im Bereich Luftfahrt, dient der 133er-Ausschuss vorwiegend als *"Depositionsforum"* für die Anliegen der Akteure in den einzelnen Airbus-Partnerstaaten, seien dies nun die Regierungs- und/oder die Industrievertreter. Verneint wurde hingegen eine Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission und 133er-Ausschuss in Form eines

---

<sup>14</sup> Telefongespräche mit dem Verantwortlichen des amerikanisch-europäischen Handelsdossiers im Bereich Luftfahrt im Juni 2003. Die erhaltenen Informationen sind als informal zu betrachten und dürfen nicht als offizielle Position der Europäischen Kommission gewertet werden.



"industriestrategischen Zirkels" (vergleichbar etwa mit dem sog. „*European Roundtable of Industrialists*“ Mitte der 1980er Jahre im Bereich der Unterhaltungselektronik), dessen Charakteristik regelmäßige, formale Kontakte mit klaren industriepolitischen Marschrichtungsangaben gewesen wären. Dem Autor dieser Arbeit wurden aber lediglich informale, ad hoc-Beziehungen zwischen der intergouvernementalen Ebene des 133er-Ausschusses und der supranationalen Ebene der Europäischen Kommission bestätigt.

Diese Trennung zwischen intergouvernementaler und supranationaler Ebene spielt bei der Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa eine entscheidende Rolle. Dies hängt insbesondere mit dem Umstand zusammen, dass die Europäische Kommission als Vertreterin der europäischen Interessen im Bereich Luftfahrt auf internationaler Ebene auftritt. Der Ursprung dieser Rolle muss Mitte der 1970er Jahre verortet werden, als die Europäische Gemeinschaft begann, sich für die handelspolitischen Aspekte von Airbus Industrie zu interessieren. Das im gleichen Zeitraum lancierte "*Aktionsprogramm für den europäischen Luftfahrtsektor*" hatte zum Ziel, die jeweiligen einzelstaatlichen Luftfahrtprogramme zusammenzufassen und unter Gemeinschaftskontrolle zu stellen. Die Gründe hierfür lagen in der imminenten Gefahr weiterer Marktanteilsverluste durch die europäischen Partnerstaaten sowie die wachsende Penetration des europäischen Luftfahrtmarktes durch amerikanische Hersteller. Gleichzeitig stellte das Aktionsprogramm klar, dass die europäische Luftfahrtindustrie nicht in erster Linie an einem technologischen Rückstand litt, sondern dass die erwähnten Probleme weitgehend auf die Schwächen im Bereich Marketing und bei der Erzielung angemessener Skalenerträge in der Produktion zurückzuführen waren.

Um einer weiteren Entwicklung in diese Richtung vorzubeugen, sah das Aktionsprogramm vor, die europäische Luftfahrtindustrie einem umfassenden Rationalisierungsprozess zu unterziehen. Kernpunkt dieser Maßnahme war der Vorschlag, die Federführung im Bereich Luftfahrt der Gemeinschaftsebene zu übertragen. Dies war gleichbedeutend mit der Übernahme der wichtigsten politischen Entscheide, so auch die Genehmigung neuer Flugzeugprogramme, durch die Kommission. Das Aktionsprogramm ging sogar soweit, von einem möglichen Bedeutungsverlust der mitgliedstaatlichen Finanzierung der europäischen Luftfahrtprogramme auszugehen, sollte die "*Finanzierungshoheit*" auf Gemeinschaftsebene angesiedelt werden. Zudem ging man davon aus, dass bei Zustandekommen des Aktionsprogramms die Airbus-Partnerstaaten hinsichtlich ihrer Verantwortung gegenüber den jeweiligen Luftfahrtindustrien entlastet würden. Schließlich ebnete das Aktionsprogramm den Weg für die Europäische Kommission, als "*Sprachrohr*"

Europas gegenüber der übrigen Welt in Handelsfragen aufzutreten. Insbesondere in Handelsangelegenheiten, welche die Luftfahrtindustrie betrafen, zeigte sich die Europäische Kommission in einer aktiven Rolle.

Weite Teile des Aktionsprogramms waren jedoch zum Scheitern verurteilt, da bei der Ausarbeitung des Dokumentes nicht berücksichtigt wurde, dass die europäischen Mitgliedstaaten keinen dringenden Anlass sahen, die Kontrolle über die eigenen Luftfahrtindustrien der Gemeinschaftsebene zu überlassen. Denn mittels des Airbus-Projektes sollte zwar eine verstärkte Kooperation zwischen den in der europäischen Luftfahrt führenden Mitgliedstaaten umgesetzt werden, doch sahen diese in Airbus Industrie in erster Linie den Erhalt der eigenen nationalen Luftfahrtindustrie. So stellt McGuire fest:

*"Airbus was, and still is, a multinational collaboration designed to facilitate the attainment of national goals"* (McGuire, 1997).

Diese Ausgangslage sorgte und sorgt auch heute noch für eine Haltung der im Luftfahrtsektor involvierten europäischen Staaten, welche sich stark an einer strikten Trennung zwischen intergouvernementaler Kooperation unter Wahrung der nationalstaatlichen Souveränität einerseits und supranationaler Kontrolle unter Abtretung konkreter nationalstaatlicher Kompetenzen andererseits orientiert. Der klare Positionsbezug machte sich auch im Rahmen der einzelstaatlichen Sicherheitspolitik bemerkbar. Vor allem hinsichtlich der engen Verbindung zwischen zivilem und militärischem Sektor der Branche wäre bei supranationaler Kontrolle in erster Linie der für die nationale Sicherheit relevante militärische Bereich kompromittiert gewesen. Dementsprechend hielten die europäischen Mitgliedstaaten an der Souveränität über die eigenen Rüstungsindustrien fest und wiesen damit eine prominentere Rolle Brüssels in der europäischen Luftfahrt zurück.

Von den im *"Aktionsprogramm für den europäischen Luftfahrtsektor"* gemachten Vorschlägen blieb somit nur derjenige übrig, welcher der Europäischen Kommission die Rolle als Vertreterin der europäischen Handelsinteressen nach außen hin zuschrieb.

Die Trennung von intergouvernementaler und supranationaler Ebene spielt auch bei der näheren Betrachtung der mit der europäischen Luftfahrtindustrie eng verbundenen politischen Komponente in Form von Industrie- bzw. Technologiepolitik eine entscheidende Rolle. Die Verankerung industrie- bzw. technologiepolitischer Entscheidungen lag bzw. liegt auch heute noch fest in den Händen der nationalstaatlichen Ebene. Der Hauptgrund hierfür liegt in der klassisch strategischen Bedeutung der Luftfahrtbranche für das Wirtschaftswachstum und den damit verbundenen positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung und zwar nicht nur direkt

innerhalb der luftfahrttechnischen Kernbereiche Flugzeug- und Triebwerksbau sondern auch indirekt im Bereich flugzeugtechnischer Ausrüstung mit den zahlreich angegliederten Zulieferfirmen. Ganz zu schweigen von weiteren Beschäftigungseffekten im Bereich Forschung und Entwicklung an Universitäten und Forschungsinstituten. Es ist daher nachvollziehbar, dass die europäischen Airbus-Partnerstaaten im Rahmen der Airbus-Kooperation nicht gewillt waren, die Kompetenzen hinsichtlich Industrie- und Technologiepolitik auf die supranationale Ebene zu verlagern. Dies bedeutet indes nicht, Europa sei auf Gemeinschaftsebene nicht mit einer eigenen Technologiepolitik ausgestattet gewesen. Zwar verfügte Europa lange Zeit nicht über eine eigene technologiepolitische Ausrichtung, doch änderte sich dies mit der Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986, welche die Grundlage für eine gemeinsame Verständigung auf die industrie- und technologiepolitische Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsebene bildete.

Kernelemente europäischer Technologiepolitik sind die sog. Forschungsrahmenprogramme (FP), welche die jeweils zu unterstützenden Technologiebereiche sowie den dafür zur Verfügung stehenden Finanzierungsetat festlegen. Der Luftfahrtsektor gehörte von Beginn an zu den geförderten Bereichen, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung neuer, innovativer Materialien für die Herstellung noch leichter Teile für den Flugzeugbau, allen voran der Flügel und der Leitwerke. Der Finanzierungsetat für den Bereich Luftfahrt erreichte mit dem vierten Forschungsrahmenprogramm (1996-1999) einen Betrag von 240 Millionen Euro. Dieser Betrag lässt einerseits erkennen, dass die finanziellen Bemühungen auf Gemeinschaftsebene weit hinter den staatlichen Unterstützungszahlungen der Airbus-Partnerstaaten an die eigenen Industrien hinterherhinkten und andererseits ließ er den Eindruck erwecken, die Luftfahrt genieße auf supranationaler Ebene nicht eine eigene prioritäre Behandlung.

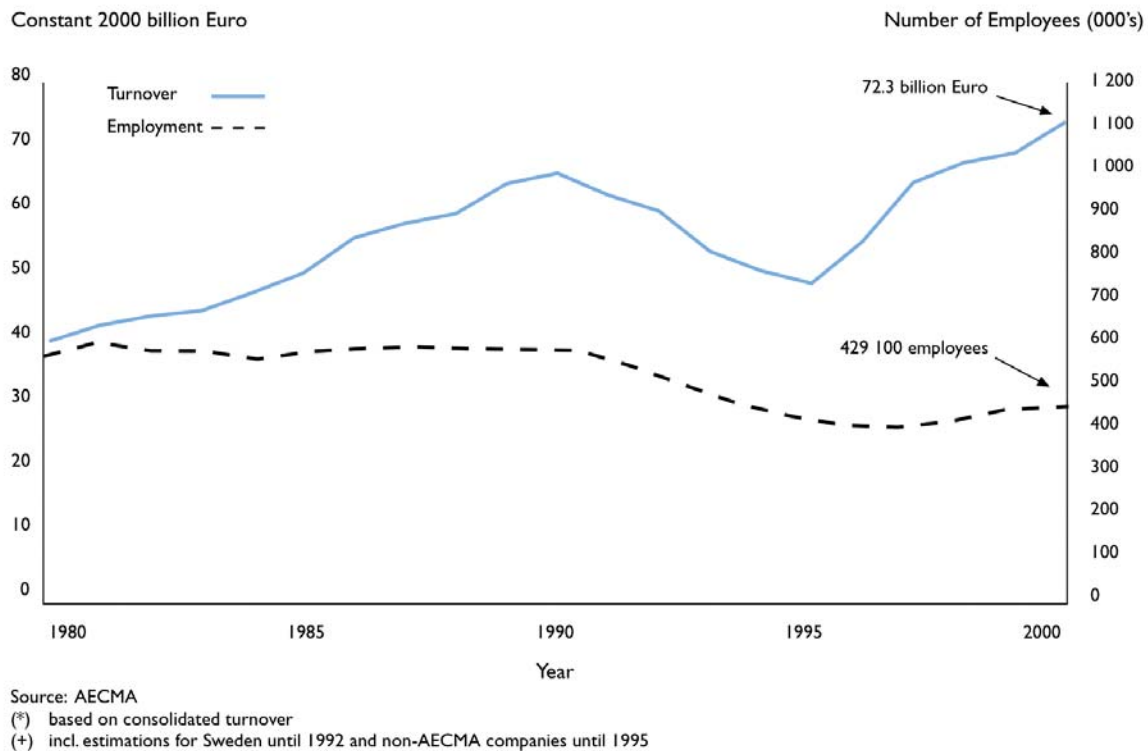
Dies änderte sich jedoch mit dem fünften Rahmenprogramm (1999-2002), welches erstmals in der Geschichte der europäischen Technologiepolitik ein Schlüsselprogramm (Key Action) für die europäische Luftfahrt enthielt. Unterstrichen wurde die Bedeutung dieses Programms mit einem im Vergleich zum vorangegangenen Forschungsrahmenprogramm mehr als doppelt so hohen Finanzierungsbeitrag von 700 Millionen Euro. Laut einer Pressemitteilung der Vereinigung der europäischen Luftfahrtindustrie (AECMA) vom 8. Januar 1999 wurde diese neue Entwicklung wie folgt bewertet:

*"For the first time, aeronautics appears as a separate Key Action within a Framework Program, under the Name "New Perspectives for Aeronautics". It is a*

*milestone on the path of a growing recognition that aerospace has both political and economic dimensions. Developing the most advanced and innovative technologies within the aeronautics Key Action, as well as in other areas of the Framework Program, will help the industry to consolidate its position in global markets and to stand up to the severe and unrelenting international competition. Furthermore the aeronautics Key Action will help to accelerate industry restructuring within Europe"* (AECMA, 1999).

Gerade das Thema "Restrukturierung" hatte im Bereich der europäischen Luftfahrtindustrie vor allem im Verlauf der 1990er Jahre eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung dieser Branche und ist nicht etwa erst seit Ende der 1990er Jahre Kern eines globalen Anpassungsprozesses. Der Beginn der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts war durch einen starken Nachfragerückgang nach europäischen Luftfahrtprodukten gekennzeichnet. Die Gründe hierfür lagen vor allem in den Auswirkungen des Ersten Golfkrieges und im Wegfallen der bipolaren Spannung zwischen den Militärbündnissen NATO und Warschauer Pakt. Beide Ereignisse trafen die europäische Luftfahrtindustrie, und nicht nur diese, besonders hart, da sowohl der zivile als auch der militärische Bereich betroffen waren. Diese Konstellation war insofern für die Luftfahrtindustrie heikel, als dass der für diese Branche typische zyklische Wachstumspfad zur echten Belastung wurde. Umsatzeinbussen im zivilen konnten nicht durch ein gesteigertes Auftragsvolumen im militärischen Bereich wettgemacht werden und umgekehrt. Abbildung 9 verdeutlicht den absolut wie relativ ausgeprägten Rückgang des Umsatzes der europäischen Luftfahrtindustrie in den Jahren 1990-1995. Diese Abbildung zeigt überdies auch einen Rückgang der in der europäischen Luftfahrtindustrie beschäftigten Personen an.

Abb. 9: Verlauf von Umsatz und Beschäftigung der europäischen Luftfahrtindustrie



Quelle: AECMA. Facts and Figures 2000.

Diese Ausgangssituation schien nach konkreten Restrukturierungsmaßnahmen durch die europäische Luftfahrtindustrie, allen voran durch die Airbus-Partnerfirmen, zu rufen.

Anders als in den USA hielt sich der Restrukturierungs- und Konsolidierungsprozess in den einzelnen europäischen Mitgliedstaaten in Grenzen. Zwischen 1990 und 1995 konnte nur Deutschland über die sich im Besitz des damaligen privaten Daimler-Konzerns befindende Deutsche Aerospace (DASA) eine relativ schlanke Industriestruktur im Luftfahrtbereich vorweisen. Die DASA entstand 1989 aus dem privatisierten Traditionsunternehmen Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB) und dem Familienunternehmen Dornier. Etwas später folgte die Eingliederung des deutschen Triebwerkherstellers "Maschinen Turbinen Union" (MTU). Im gleichen Zeitraum gab es in den beiden anderen beiden Airbus-Partnerstaaten Frankreich und England keine Konsolidierungsprozesse zwischen den angestammten heimischen Firmen. Die Kernunternehmen der französischen Luftfahrbranche wie Matra, Aérospatiale, Dassault Aviation, Alcatel, Thomson-CSF und der Triebwerkhersteller SNECMA blieben bis weit in die 1990er Jahre hinein unverändert nebeneinander bestehen.

Dasselbe Bild zeigt sich in Großbritannien, wo mit Smith Industries, Westland, GKN, British Aerospace, Racal und dem Triebwerkhersteller Rolls-Royce eine vergleichbar große Palette von Kernfirmen im Bereich Luftfahrt Bestand hatte. Erst zwischen 1995 und 1999 kam es zu ersten nationalen bzw. transnationalen Zusammenschlüssen. Beispiele sind die Fusion von GKN und Westland wie auch diejenige zwischen Aérospatiale und Matra Hautes Technologies auf nationaler Ebene sowie die Bildung des transnationalen Unternehmens Matra BAe Dynamics unter der Beteiligung der französischen Matra und der britischen British Aerospace. Die im Vergleich zum amerikanischen Luftfahrtsektor eher zurückhaltende Restrukturierungs- und Konsolidierungstendenz muss unter anderem auf die starke staatliche Präsenz bei den Firmenbeteiligungen innerhalb der europäischen Luftfahrtindustrie zurückgeführt werden. Insbesondere die 100%-Beteiligungen des französischen Staates an Aérospatiale und Thomson-CSF sorgten für einige Zurückhaltung bei transnationalen Zusammenschlüssen. Zusätzlich wurde in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre der Restrukturierungs- und Konsolidierungsdruck durch den konjunkturellen Aufschwung und den damit verbundenen Umsatzsteigerungen der europäischen Luftfahrtindustrie (vgl. Abbildung 9) deutlich abgeschwächt.

Dennoch herrschte sowohl bei den Vertretern der Luftfahrtindustrie als auch bei den politischen Entscheidungsträgern die übereinstimmende Meinung, die europäische Luftfahrtindustrie müsse zur Festigung ihrer globalen Stellung und zum Ausbau des militärischen Bereiches im Hinblick auf die dominante Stellung der USA über eine einheitliche Unternehmensstruktur verfügen, welche die zentralen europäischen Luftfahrtfirmen in sich zusammenfasst. Bereits 1997 äußerten sich mehrere europäische Mitgliedstaaten positiv hinsichtlich der Bildung eines großen europäischen Luftfahrt- und Rüstungskonzerns in Form einer "*European Aerospace and Defence Company*" (EADC). Doch gab es zahlreiche Hürden, die die Entstehung eines solchen Konzerns bis 1999 verzögerten. Zum einen die hohe Staatsbeteiligung Frankreichs an Aérospatiale, welche zwar bis 1999 anlässlich der Eingliederung von Matra Haute Technologies in die Aérospatiale reduziert wurde, sich aber immer noch auf einem relativ hohen Niveau (48%) befand. Zum anderen stritten sich Frankreich und Deutschland um die Mehrheitsverhältnisse in Rahmen des Airbus-Konsortiums, welches unumstrittenes Kernstück eines neuen europäischen Großkonzerns im Bereich Luftfahrt werden sollte. Hauptstreitpunkt war damals eine mögliche Fusion der deutschen DASA mit British Aerospace, was die Mehrheitsverhältnisse im Airbus-Konsortium unweigerlich zugunsten dieses neuen britisch-deutschen Unternehmens verschoben hätte. Generell befand sich das Airbus-Konsortium 1999 in einer schwierigen Situation, denn im Konkurrenzkampf mit Boeing erwies sich die für das Airbus-Konsortium typische

Holdingstruktur, in welcher das operative Geschäft in den Händen der Airbus-Partnerfirmen Aérospatiale (37,9%), DASA (37,9%), British Aerospace (20%) und CASA (4,2%) lag, als hinderlich. Die Lösung sollte in der Umwandlung von Airbus in eine Aktiengesellschaft europäischen Rechts bestehen, doch war man zumindest im Juni 1999, aufgrund der soeben genannten Differenzen, meilenweit von diesem Ziel entfernt.

Die Fusionsgespräche zwischen British Aerospace und der deutschen DASA scheiterten, da Frankreich unter keinen Umständen eine Veränderung der Beteiligungsverhältnisse hinnehmen wollte, insbesondere unter der Berücksichtigung, dass das nationale britische Bündnis zwischen British Aerospace und der GEC-Tochter Marconi bereits für einen starken Bedeutungsgewinn von BAe innerhalb der europäischen Luftfahrtindustrie gesorgt hat. Zudem befürchtete Frankreich, aufgrund der starken Präsenz von BAe in Nordamerika, eine Fusion mit DASA könnte zu einer "*Erosion*" der europäischen Stellung im Kontext der internationalen Luftfahrtindustrie führen. Dementsprechend setzte Frankreich zwischen Juni und Oktober 1999 alles daran, den deutschen Airbus-Partner definitiv in einen europäischen Kontext einzubinden. Dies geschah umso intensiver, als im besagten Zeitraum Gerüchte darüber herrschten, der inzwischen um Chrysler gewachsene Daimler-Konzern, Eigner der DASA, könne aufgrund seiner deutsch-amerikanischen Firmenstruktur seinen Firmensitz in die USA verlegen und auf diese Weise die Umwandlung von Airbus in eine Aktiengesellschaft nach europäischem Recht vereiteln.

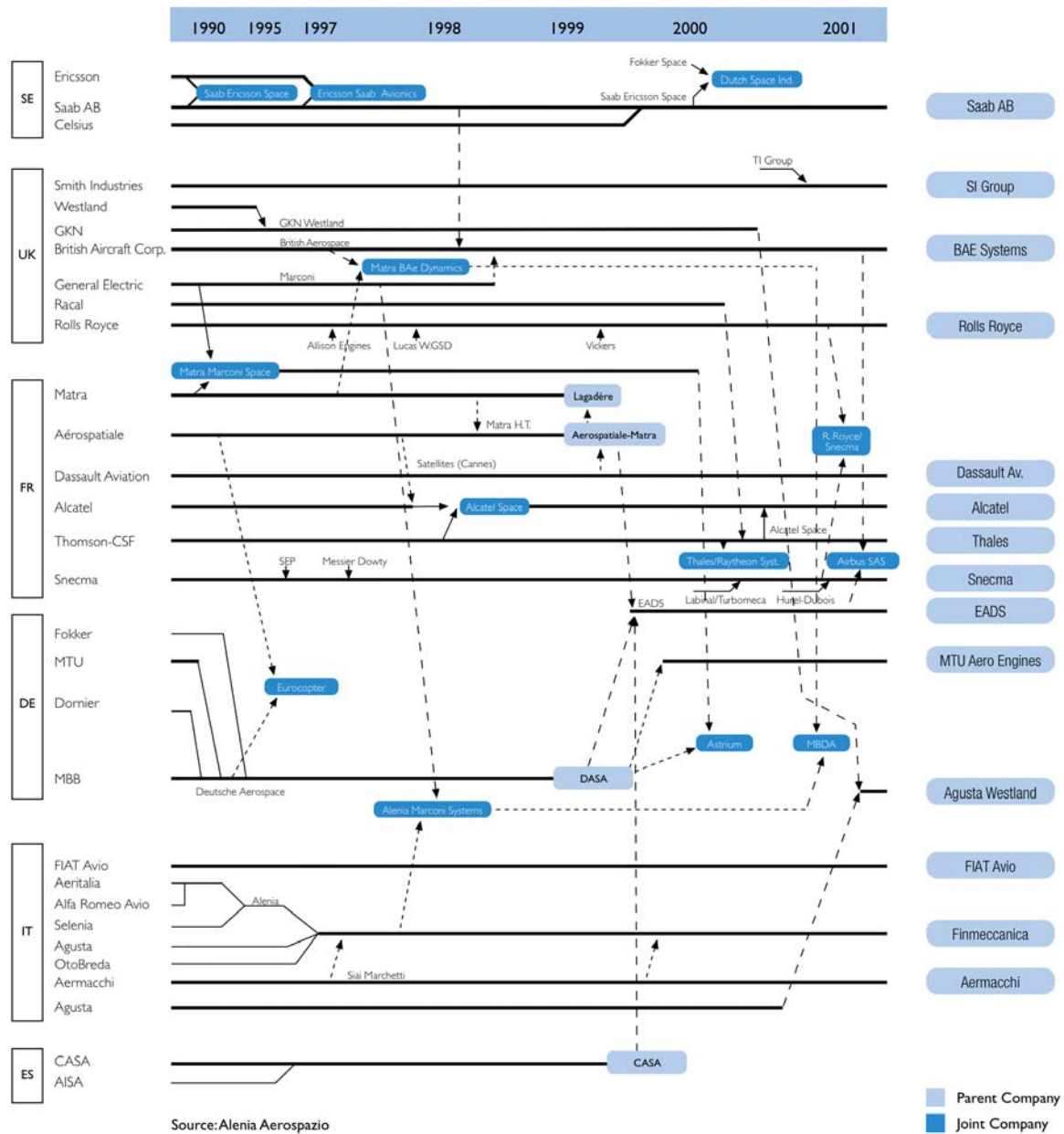
Mitte Oktober 1999 gelang es den Franzosen ein Zusammengehen der eigenen Aérospatiale-Matra mit der deutschen DASA zu bewerkstelligen. Auch die spanische CASA stieß als dritte Kraft hinzu. Die auf diese Weise entstandene European Aeronautic, Defence and Space Company (EADS) stellte den bislang wichtigsten Meilenstein im Konsolidierungs- und Restrukturierungsprozess der europäischen Luftfahrts- und Rüstungsindustrie dar. Zwar betrug der Anteil des französischen Staates am Fusionspartner Aérospatiale-Matra immer noch 48%, doch sollte dieser Anteil durch den Verkauf von Aktien am Markt auf 15% reduziert werden. Zweitgrößter Anteilseigner an Aérospatiale-Matra ist die private Lagadère-Gruppe. Die jeweiligen Triebwerkhersteller SNECMA (Frankreich) und MTU (Deutschland) wurden nicht in den EADS-Verbund aufgenommen. Zusätzliche Unterstützung bekam die EADS durch die "*politische*" Zustimmung des Konkurrenten British Aerospace, welcher den deutsch-französischen Zusammenschluss als weiteren Schritt im Konsolidierungs- und Integrationsprozess der europäischen Rüstungs- und Luftfahrtindustrie begrüßt hat. Die Tagespresse schrieb damals bezüglich der Haltung von British-Aerospace:

*"Die Fusion schaffe einen stärkeren Partner für die Joint Ventures, an denen BAe beteiligt sei; außerdem werde sie die Bemühungen erleichtern, das Airbus-Konsortium in eine kommerzielle Gesellschaft umzuformen, da in Zukunft nur noch bilaterale Verhandlungen zu führen seien"* (NZZ-Artikel, 15.10.1999, Nr. 240).

Airbus selbst wird nach der Bildung der EADS bis heute von DASA und Aérospatiale zu je 37,9% und von der spanischen CASA zu 4,2% kontrolliert. Die übrigen 20% an Airbus hält British Aerospace. Die Abbildung 10 fasst den Konsolidierungsprozess innerhalb der europäischen Luftfahrtindustrie über die gesamten 1990er Jahre zusammen. Abbildung 11 lässt zudem die Komplexität sowie der hohe Verflechtungsgrad der europäischen Luftfahrtindustrie sowohl auf nationaler als auch auf transnationaler bzw. internationaler Ebene erkennen.

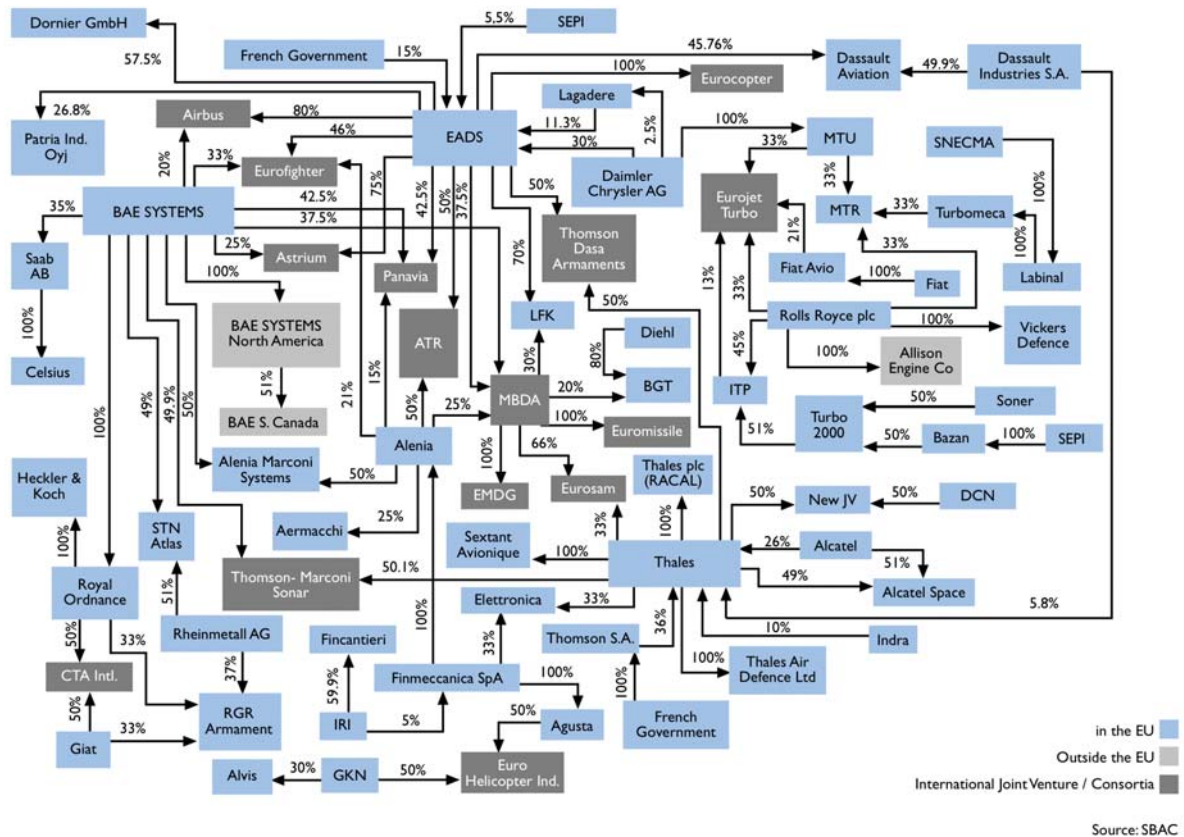


Abb. 10: Konsolidierungsprozess innerhalb der europäischen Luftfahrtindustrie



Quelle: AECMA. Facts and Figures 2000.

Abb. 11: Beziehungsstruktur zwischen den wichtigsten europäischen Luftfahrt- und Rüstungsindustrien



Quelle: AECMA. Facts and Figures 2000.

Bleibt noch auf die Rolle des französischen Staates im Rahmen der EADS hinzuweisen, der mit seiner 15%-Beteiligung an derselben als einziger staatlicher Akteur noch direkt an der europäischen Luftfahrtindustrie beteiligt ist. Trotz dieses relativ kleinen Anteils bleibt Frankreich eine maßgebliche Mitsprache bei wichtigen Entscheiden der EADS, so z.B. bei großen Akquisitionen, Desinvestitionen, Kapitalerhöhungen oder strategischen Partnerschaften.

Nach Gründung der EADS Mitte Oktober 1999 bestand das nächste *"Etappenziel"* in einem Börsengang der neuen Luftfahrtunternehmung mit anschließender Neuintegration des bisherigen Airbus-Konsortiums. Letzteres wurde von den Airbus-Verantwortlichen als notwendige Bedingung für die Lancierung des Airbus A3XX betrachtet. Nach langen Verhandlungen unter den Airbus-Partnern kamen diese am 23. Juni 2000 überein, das seit 30 Jahren bestehende Airbus-Geflecht durch die einfacher zu leitende Gesellschaft *"Airbus Integrated Company"* (AIC) zu ersetzen. Als logische Konsequenz wurde gleichzeitig auch die

Markteinführung des A3XX in Form einer "*Authorization to offer*" angekündigt. Dies knapp drei Monate nachdem die britische Regierung dem heimischen Flugzeug- und Rüstungskonzern und Airbus-Partner BAe-Systems ein Kreditpaket in der Höhe von 1,4 Milliarden Franken für die Entwicklung der Tragflächen des neuen Airbus A3XX gewährt hatte. Die Markteinführung des A3XX sowie die Bildung der AIC sollten vor allem auch dem Börsengang der EADS Nachdruck verleihen. Dieser fand schließlich am 10. Juli 2000 statt, ohne jedoch mit einem überwältigenden Kursstart zu glänzen. Die Gründe hierfür lagen hauptsächlich in den immensen Entwicklungskosten von rund 10 Milliarden Dollar für den angekündigten A3XX sowie in dem vom Publikum als hoch empfundenen Kapitalanteil des französischen Staates an der EADS von 15%.

Dennoch konnte Airbus bereits am 25. Juli 2000 die ersten festen Aufträge für den A3XX verbuchen und am 19. Dezember 2000 wurde die für den Bau des A3XX entscheidende Schwelle von 50 Aufträgen erreicht. Airbus entschied sich daraufhin erwartungsgemäß für den Bau des Großraumflugzeuges unter dem kommerziellen Namen A380.

Mit dem definitiven Bau des Airbus A380 gelang der zivilen europäischen Luftfahrtindustrie erstmals das Vordringen in das Produktsegment der "*Very Large Civil Aircraft*" (VLCA), welches zwar durch Boeing mit dem 747-Jumbojet bereits seit mehr als 20 Jahren belegt war, das aber durch das Hinzukommen des Airbus A380 mit seiner alles übertreffenden Passagierkapazität eine neue Dimension hinsichtlich technologischer Herausforderung und Streben nach Innovation erfuhr. Dieser Aspekt ist vor allem dann von entscheidender Bedeutung, wenn man sich die Produktgeschichte von Airbus vergegenwärtigt. Die ersten Flugzeugmodelle wie A300, A310 und A320 stellten in erster Linie den Versuch dar, der amerikanischen zivilen Flugzeugindustrie Alternativen gegenüberzustellen, deren innovatives Potential sich im Wesentlichen auf Verbesserungen bestehender Konzepte im Rahmen des Flugzeugbaus beschränkten. Verbesserungen, welche in den angestammten Märkten, insbesondere demjenigen der USA nur wenig Wirkung zeigten, da es sich für die jeweiligen Fluggesellschaften aufgrund der engen Verbindung zwischen Flugzeughersteller und der mit einem konkreten Produkt verbundenen Wartungs- und Unterhaltsorganisation äußerst schwer war, ein gänzlich neues Produkt in die bestehende Flugzeugflotte aufzunehmen. Dies führte Airbus dazu, seine Produkte nicht nur durch produktbezogene Innovationen sondern auch durch neue Verkaufsstrategien auf dem Markt zu platzieren (bekanntes Beispiel ist die "*Try and buy*"-Strategie beim Airbus A300). Diese Form eines innovativen Antagonismus ermöglichte es Airbus, im Laufe der 1970er und 1980er Jahre sukzessive dem ursprünglich gesteckten Ziel der Entwicklung einer ganzen Flugzeugpalette Rechnung zu

tragen und als ernst zu nehmender Akteur am Markt für zivile Großraumflugzeuge aufzutreten. Der Bau des A340-500/600 in den 1990er Jahren bildet eine Art Schlusspunkt eines "*Catching-up*"-Prozesses, an dessen Ende die zivile europäische Luftfahrtindustrie sowohl technisch als auch aus Sicht des Anteils am Markt für zivile Großraumflugzeuge als ebenbürtiger Konkurrent zum amerikanischen Gegenpart Boeing dasteht.

Mit dem Airbus A380 dringt die europäische Luftfahrtindustrie in Gefilde vor, wo technische Innovation nicht mehr bloß eine relative Produktverbesserung mit sich bringt, sondern dem gezielten Betreten konzeptionellen Neulandes dient. Diese pionierhafte Form technischer Entwicklung lässt Innovation als Schlüsselement des internationalen Wettbewerbs im Bereich der zivilen Luftfahrtindustrie zum Vorschein treten, wodurch der antagonistische Charakter dieses Innovationstypus zum Tragen kommt. Dieser Übergang von einem innovativen Antagonismus zu einer antagonistischen Innovation muss bei der Betrachtung des Verlaufs der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa stets vor Augen geführt werden, denn es macht einen nicht unerheblichen Unterschied, ob staatliche Förderung primär dem Aufbau einer noch jungen Industrie, wie im Falle von Airbus in den 1970er und 1980er Jahren, oder dem Vordringen in Marktsegmente konzeptionell neuer Produkte dient, für welche es (noch) kein Konkurrenzverhältnis zu vergleichbaren Produkten gibt, wie dies beim Airbus A3XX in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre der Fall war. Die Gründe für das Festhalten an staatlicher Förderung im Rahmen der europäischen Luftfahrtindustrie und den daraus resultierenden Spannungen mit den Vereinigten Staaten müssen in den Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren innerhalb der europäischen Luftfahrtindustrie verortet werden. Im folgenden Kapitel sollen diese Beziehungsstrukturen der theoretischen Analyse zugeführt werden.

### **8.3.3 Theoretische Erfassung der Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren auf europäischer Seite und ihre Bedeutung für die amerikanisch-europäischen Handelsbeziehungen**

Die Anwendung des bereits bekannten theoretischen Instrumentariums auf den europäischen Handelspartner stellt in gewisser Hinsicht eine Herausforderung dar, da das für Europa konstituierend wirkende Mehrebenensystem, mit der nationalstaatlichen Ebene auf der einen und der supranationalen Ebene auf der anderen Seite, sich nicht a priori mit den staatstheoretischen Ansätzen einerseits und mit dem Two-Level-Game-Ansatz andererseits vereinen lässt.

Solange sich die Betrachtung der Beziehungsstrukturen auf die Ebene der europäischen Mitgliedstaaten, konkret der Airbus-Partnerstaaten, beschränkt, brauchen keine zusätzlichen Überlegungen hinsichtlich möglicher theoretischer Anpassungen gemacht werden. Etwas

heikler wird die theoretische Einbettung, welche die Beziehungsstrukturen zwischen nationaler und supranationaler Ebene betrifft. Konzentriert man sich primär auf die bei Volker Schneider zentrale Identifikation der relevanten Akteure, welcher später die Analyse der Beziehungen unter diesen Akteuren folgt, so lässt sich die Kategorie "*Rolle des Staates*" im europäischen Mehrebenensystem eine Kategorie "*Rolle der supranationalen Ebene*" zuordnen. Dabei werden die eigentlichen staatlichen Akteure in Form der jeweiligen staatlichen Ebene der einzelnen europäischen Mitgliedstaaten zusammen mit der jeweiligen sektorspezifischen Akteursgruppe als einheitliche Akteursebene erfasst, welche der supranationalen Ebene im Rahmen der zu eruierenden Beziehungsverhältnisse gegenüber steht.

Ähnliche Überlegungen müssen auch bei der Anwendung von Putnam's Two-Level-Game-Ansatz angestellt werden. Die klassische Unterscheidung zwischen Level-I-Constituency (zwischenstaatliche Ebene) und Level-II-Constituency (Ebene der nationalstaatlichen Akteure) muss bei Anwendung auf ein Mehrebenensystem, wie im Falle Europas, entsprechend angepasst werden. Dies soll im Wesentlichen dadurch geschehen, indem versucht wird, die beiden "*Level*"-Kategorien nur einmal zur Anwendung kommen zu lassen. Demnach wird die supranationale Ebene als Teil der Level-I-Constituency aufgefasst, welche das Beziehungsverhältnis zwischen den beiden Handelspartnern USA und Europa prägt. Konsequenterweise müssen unter der Level-II-Constituency alle übrigen relevanten Akteure subsummiert werden, so auch die einzelnen europäischen Mitgliedstaaten, allen voran die Airbus-Partnerstaaten. Dieses Erfordernis muss vom Umstand abgeleitet werden, dass eben nicht die einzelnen europäischen Mitgliedstaaten dem amerikanischen Handelspartner bei der Gestaltung der Handelsbeziehungen im Bereich Luftfahrt gegenüberstehen, sondern ausschließlich die supranationale Ebene in Form der Europäischen Kommission, die als Verhandlungs- und Ansprechpartner auftritt. Bei den folgenden Ausführungen wird diesen theoretischen Überlegungen Rechnung getragen.

Bei der Anwendung theoretischer Ansätze der Machtverteilung unter den Akteuren unter Anlehnung an Volker Schneider lassen sich für den europäischen Fall folgende Schlüsse ziehen.

- a) Auf der Ebene der Airbus-Partnerstaaten hat sich im Verlauf der 1990er Jahre gezeigt, dass das Verhältnis zwischen der jeweiligen staatlichen und der sektorspezifischen Ebene durch eine starke Strukturierung des Interessenhandelns geprägt ist. Am deutlichsten kommt dies zum Ausdruck, wenn der Staat als Akteur über eine direkte Beteiligung unmittelbar das Interessenhandeln der sektorspezifischen Ebene beeinflusst bzw. strukturiert. Besonders gut zum Ausdruck kommt dies im Falle Frankreichs, wo die staatliche Beteiligung an

Aérospatiale dafür gesorgt hat, dass die im Rahmen des Airbus-Konsortiums grundlegende Kooperation nur unter gebührender Berücksichtigung der französischen (staatlichen) Interessen aufrecht gehalten werden konnte. Beispielhaft für diese Situation war der in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ausgebrochene Streit zwischen Frankreich und Deutschland anlässlich einer möglichen Fusion zwischen der deutschen DASA und British Aerospace. Der Umstand, dass erst gegen Ende der 1990er Jahre eine Konsolidierung innerhalb der europäischen Luftfahrtindustrie stattfand, ist zu einem nicht unwesentlichen Teil auf die allmähliche Reduktion der Beteiligung des französischen Staates an Aérospatiale zurückzuführen.

Das Kooperationserfordernis im Rahmen des Airbus-Konsortiums sorgte zudem für eine "indirekte" Strukturierung des Interessenhandelns der übrigen Airbus-Partnerstaaten, da nur durch die Aufrechterhaltung von Verhandlung und Kooperation die einzelnen Luftfahrtindustrien in den Airbus-Partnerstaaten auch weiterhin an der Entwicklung der europäischen Luftfahrtindustrie beteiligt werden konnten. Dies wiederum brachte es mit sich, dass die auf sektorspezifischer Ebene agierenden Akteure, allen voran die großen angestammten Luftfahrtunternehmen (sog. Primes), nicht in einem klassischen Konkurrenzverhalten zueinander standen, was wiederum ein geringes Maß an Interessenkonkurrenz zwischen eben diesen Akteuren bedeutete. Diese der neokorporatistischen Kategorie der Akteursverhältnisse nahestehende Beziehungsstruktur muss noch um die supranationale Ebene erweitert werden, die für die Erfassung der europäischen Seite der transatlantischen Handelsbeziehung unabdingbar ist.

- b) Bezieht man die supranationale Ebene in die theoretische Überlegung mit ein und ordnet man ihr die bei Schneider verwendete Kategorie "*Rolle des Staates*" zu, so lassen sich Aussagen über die Beziehungsstrukturen zwischen supranationaler und nationaler bzw. intergouvernementaler Ebene machen. Ausschlaggebend bei der Analyse dieser Beziehungsstrukturen ist der Umstand, dass der supranationalen Ebene über die Europäische Kommission primär die Aufgabe zukommt, die handelspolitischen Interesse Europas nach außen hin zu vertreten, so auch im Falle der Interessen der eigenen Luftfahrtindustrie. Sie ist aber gemäß den erfolgten Ausführungen aus institutioneller Sicht nicht damit beauftragt, über die Ausarbeitung konkreter strategischer Konzepte, die Marschrichtung der europäischen Luftfahrtindustrie zu beeinflussen. Dies kommt auch in den Ausführungen des vom Autor in Brüssel kontaktierten einschlägigen Dossierverantwortlichen zum Ausdruck, wonach die Beziehungen zwischen Europäischer Kommission und intergouvernementalem Komitee bzw. 133er-Ausschuss informaler Natur sind und es innerhalb dieser Beziehung nicht um die Ausarbeitung strategischer Ziele

hinsichtlich der europäischen Luftfahrtindustrie geht. Es findet somit keine konkrete Strukturierung des Interessenhandelns der innerhalb des intergouvernementalen Komitees vertretenen Akteure [Airbus-Partnerstaaten, Vereinigung der europäischen Luftfahrtindustrie (AECMA) und der in ihr vertretenen Akteure der sektorspezifischen Ebene] statt. Diese einer pluralistischen Ausgestaltung der Akteursbeziehungen nahestehende Konstellation stellt in Verbindung mit einer neokorporatistischen Ausgestaltung der intergouvernementalen Ebene eine Situation dar, welche die Sonderstellung des europäischen Mehrebenensystems zum Ausdruck kommen lässt.

Eine derartige Ausgangslage birgt entsprechende Implikationen für die Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa in sich. Der zur Erörterung dieser Implikationen zur Verfügung stehende Two-Level-Game-Ansatz von Putnam ermöglicht es, die aufgrund der festgestellten Beziehungsstrukturen auf europäischer Seite möglichen "*Win-Sets*" zu identifizieren, geht man davon aus, wie bereits angedeutet, dass die supranationale Ebene aufgrund des ihr zugesprochenen Verhandlungsauftrages, als Teil der Level-I-Constituency aufgefasst wird und man die nationalstaatliche Ebene mit ihren sowohl staatlichen als auch sektorspezifischen Vertretern als europäische "*Domestic*"- bzw. "*Level-II-Constituency*" perzipiert, so lassen sich folgende Schlüsse hinsichtlich der zentralen Kategorien der "*Win-Set*"-Größen ziehen:

- a) Das Fehlen einer das Interessenhandeln der Level-II-Constituency strukturierenden Komponente in Form von industriestrategischen Kompetenzen auf supranationaler Ebene (Europäische Kommission) sorgt für eine relative Verkleinerung des Level-II-Win-Sets, innerhalb dessen ein sog. "*Bargaining-Outcome*" zwischen den transatlantischen Handelspartnern Zustimmung finden würde.
- b) Zusätzlich untermauert wird dieser "*strukturelle Aspekt*" durch das starke Kooperationsverhalten auf nationalstaatlicher Ebene unter Einbezug der politischen sowie branchenspezifischen Akteure, welches für wenig Flexibilität bei der Interessensartikulation sorgt und somit die Möglichkeit einer "*Vergrößerung*" des Level-I-Win-Sets einschränkt.

Beide Punkte zielen mit ihrer jeweiligen Eigenheit auf die bei Putnam beschriebenen "*Tying Hands*"-Strategie, welche sich an einer Einschränkung des Level-II-Win-Sets orientiert. Im Unterschied zu Putnam ist die Einschränkung des Level-II-Win-Sets im Falle Europas nicht auf eine internationale Strategie der supranationalen Ebene zurückzuführen, sondern wird von dieser per se zur Dokumentation der eigenen beschränkten Kompromissfähigkeit gegenüber dem Handelspartner verwendet. Die Trennung von supranationaler und nationalstaatlicher

Ebene führt ganz im Sinne des Two-Level-Games-Ansatzes zu einer Verbesserung der jeweiligen Verhandlungsposition Europas.

*"While the traditional view is that internal discussions weaken a state's bargaining position, the two-level-games approach suggests that divisions may under some circumstances strengthen it" (Moravcsik, 1993).*

Überträgt man diese Erkenntnis auf den Verlauf der transatlantischen Handelsbeziehungen und vergegenwärtigt man sich die in Abbildung 5 dargestellten Bargaining-Outcomes, so gilt es auch aus europäischer Perspektive

- a) das Zustandekommen des bilateralen Abkommens (Airbus-Abkommen) sowie
- b) die Konsolidierung des bilateralen Verhältnisses im Bereich Luftfahrt zwischen den Vereinigten Staaten und Europa zu betrachten.

Das Zustandekommen des bilateralen Abkommens von 1992 muss im Kontext der Beziehungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren beidseits des Atlantiks und den daraus folgenden Konsequenzen für die jeweiligen "Win-Sets" gesehen werden. Das Zusammentreffen einer "Cutting-Slack"-Strategie auf Seiten der Vereinigten Staaten mit einer der "Tying-hands"-Strategie nahestehenden Ausgangslage auf Seiten Europas führte zu einem sehr engen Kompromiss zwischen den beiden Handelspartnern. Durch das Pochen Europas auf seine "strukturell" bedingte beschränkte Kompromissfähigkeit konnte erreicht werden, dass die USA von einem Beharren auf die vollständige Aufhebung von direkten Subventionen im Bereich der zivilen Luftfahrt absahen. Dies konnte nur dadurch erreicht werden, indem es den Vereinigten Staaten gelang, aufgrund der herrschenden Machtverteilung zwischen staatlicher und sektorspezifischer Ebene eine entsprechende Kompromissbereitschaft (Verzicht auf das Verbot von direkten Subventionen) bei der Level-II-Constituency zu erzielen. Wäre auch in den USA eine "Tying-hands"-Strategie zur Anwendung gekommen, wäre das bilaterale Abkommen gescheitert und das Ergreifen unilateraler Sanktionsmaßnahmen seitens der USA wahrscheinlich gewesen.

Das Glücken des 1992er-Abkommen wurde auch durch den Umstand untermauert, dass die Vereinigten Staaten der festen Überzeugung waren, eine Limitierung der direkten Subventionen auf 33% der Projektkosten eines neuen Flugzeugmodells sowie die Festlegung einer 3% Obergrenze bei den indirekten Subventionen würde den europäischen Handelspartner gebührend in die Schranken weisen. Der weitere Verlauf der transatlantischen Handelsbeziehungen im Bereich der zivilen Luftfahrt war zwischen 1993 und 1994 durch den Versuch geprägt, das bilaterale 1992er-Abkommen zunächst auf eine plurilaterale Ebene und



später sogar auf eine multilaterale Ebene zu heben. Dieses Vorhaben scheiterte, da die Vereinigten Staaten große Mühe hatten, am Ende der Uruguay-Runde den neu erstellten WTO-Kodex im eigenen Land zu ratifizieren, was sich generell auf jegliche Art von Multilateralismus, so auch im Bereich der Luftfahrt, negativ auswirkte.

Auf europäischer Seite wirkte diese Zurückhaltung, wo man nicht eine prinzipiell negative Haltung gegenüber einer Multilateralisierung einnahm, dämpfend auf mögliche zu erwartende Vorteile. Die Konsequenz dieses Scheiterns bestand in der Konsolidierung des bilateralen Verhältnisses zwischen den USA und Europa auf der Grundlage des bilateralen Abkommens von 1992. Das von den USA betriebene "enge" Monitoring des europäischen Handelspartners im Rahmen der sog. "*Formal Consultations*" diente in erster Linie der Festigung der eigenen Überzeugung, man könne Europa und Airbus-Industrie durch stetige Aufforderung zu einem „*Commitment*“ hinsichtlich des 1992er-Abkommens am Auflegen neuer, großer Flugzeugprogramme hindern sowie der Aufrechterhaltung der Kompromissbereitschaft der eigenen Level-II-Constituency gegenüber dem 1992er-Abkommen.

Die 1997 mit Frankreich eingeläuteten Unterstützungszahlungen für das gerade erst in Angriff genommene Projekt des neuen Riesengroßraumflugzeugs Airbus A3XX sorgten wenig später für das Auslaufen der "*Formal Consultations*". Die USA forderten vom europäischen Handelspartner genaue Angaben über die von den Airbus-Partnerstaaten an das Airbus A3XX-Projekt geleisteten Unterstützungszahlungen, ohne jedoch bis April 2001 detaillierte Informationen zu bekommen, welche die Überprüfung der Einhaltung des 1992er-Abkommens ermöglicht hätte. Die deutliche Abkühlung der bilateralen Beziehungen bedeutet indes nicht, dass die Vereinigten Staaten womöglich das bisherige bilaterale Verhältnis aufkünden und zu unilateralen Retorsionsmaßnahmen greifen würden.

Die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bereits weit vorangeschrittene internationale Arbeitsteilung machte einen unilateralen Aktivismus seitens der amerikanischen Level-II-Constituency wenig glaubwürdig. Zudem gelang es der europäischen Seite, aufgrund der Ansiedlung der technologiepolitischen Kompetenzen auf der Ebene der europäischen Mitgliedstaaten, die supranationale Ebene, konkret die Europäische Kommission, von jeglicher Rechtfertigungspflicht gegenüber dem amerikanischen Handelspartner zu entlasten. Die damit verbundene erneute Dokumentation einer beschränkten Kompromissfähigkeit sollte wiederum zur Nichtergreifung unilateraler Retorsionsmaßnahmen seitens der Vereinigten Staaten führen. Ein in dieser Beziehung hervorstechendes Beispiel war das im Jahr 2000 von den Vereinigten Staaten reklamierte Vorgehen des belgischen Staates, der anlässlich der Förderung des A3XX-Projektes über die belgische Zulieferfirma "*Belairbus*" eine Zusammenlegung der drei jeweils

in den Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel verankerten Technologiepolitiken zu einer übergreifenden gesamtstaatlichen Technologiepolitik vornahm. Von der amerikanischen Seite um eine Stellungnahme gebeten, ließ die Europäische Kommission verlauten, die Technologiepolitik der einzelnen europäischen Mitgliedstaaten falle nicht in den Kompetenzbereich der supranationalen Ebene.

Die Ende der 1990er Jahre stattfindenden "*bilateral discussions*" zwischen den Vereinigten Staaten und Europa standen im Zeichen gegenseitiger Vorwürfe hinsichtlich der Nicht-Einhaltung des 1992er-Abkommens und führten zu einer Art Patt-Situation, welche gezwungenermaßen zu einer Festigung des bilateralen Verhältnisses beitrug.

#### **8.4 Vorläufige Einschätzungen zur Handelsbeziehung zwischen den USA und Europa im Bereich der zivilen Luftfahrt**

Das Zustandekommen des bilateralen 1992er-Abkommens nach einer langen Phase der Diskordanz zwischen den USA und Europa hinsichtlich des Handels im Bereich ziviler Großraumflugzeuge unter dem plurilateralen GATT-Abkommen von 1979 zeigt, dass die durch Plurilateralität bzw. Multilateralität eingeforderte diffuse Reziprozität nicht mehr ausreichte, um die transatlantischen Handelspartner auf eine konsensuale Linie zu bringen. Die Gründe hierfür lassen sich anhand der Ausführungen der vorliegenden Arbeit auf die Beziehungsstrukturen der relevanten Akteure auf Seiten beider Handelspartner zurückführen. Der äußerst knappe Spielraum, welcher das Zusammentreffen der jeweiligen Beziehungsstrukturen in den USA und Europa einer internationalen Übereinkunft lässt, ist gerade einmal so groß, dass ein Abrutschen auf die Ebene des Unilateralismus zwar verhindert wird, die Erreichung einer pluri- bzw. multilateralen Ebene im Sinne von Beukel, der als Kerneigenschaft von Multilateralismus

*"the basis of certain principles of ordering relations among states, this is, norms exhorting general modes of relating to other states by specifying appropriate conduct for classes of actions or issue areas"* (Beukel, 1998).

sieht, sich aufgrund der starken reziproken Interessen außer Reichweite befindet.

Die starke Verankerung der erörterten Beziehungsstrukturen im Verlauf der 1990er Jahre sorgte für eine hohe "*Überlebenschance*" des transatlantischen Verhältnisses auf bilateraler Ebene.

Mögliche Änderungen in den jeweiligen Beziehungsstrukturen beidseits des Atlantik könnten zu einer Veränderung der Ausgestaltung der Handelsbeziehungen führen. Erste

Anzeichen dafür gibt es seit Ende der 1990er Jahre. So setzt sich die Vereinigung der amerikanischen Luftfahrtindustrie (AIA) zunehmend für einen konzilianteren Ton zwischen den USA und Europa ein, unter Verweis auf die hohe internationale Arbeitsteilung im Bereich der zivilen Luftfahrt, währenddem auf europäischer Seite die Vereinigung der europäischen Luftfahrtindustrie (AECMA) eine gewisse Verlagerung der Luftfahrtkompetenzen auf Gemeinschaftsebene fordert, um den sich in Zukunft stellenden Problemen im Rahmen multilateraler Institutionen wie die WTO oder die ICAO besser begegnen zu können und um der Bündelung der Interessen im Rahmen der eigenen Luftfahrtindustrie, insbesondere im militärischen Bereich, Nachdruck zu verleihen.

Die Aktualität des untersuchten Falles im Bereich zivilen Flugzeugbaus bringt es mit sich, dass keine abschließenden Aussagen gemacht bzw. definitive Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Wirkungszusammenhänge zwischen den identifizierten Akteuren auf nationalstaatlicher Ebene und den jeweils vorherrschenden Ausprägungen internationaler Handelsbeziehungen gezogen werden können. Denn die für den betrachteten Zeitraum der 1990er Jahre geltenden Überlegungen gewannen erst vor kurzem erneut an Prominenz.

Am fünften Oktober 2004 reichten die USA vor der WTO eine Beschwerde gegen die aus ihrer Sicht als unfair empfundenen Subventionen in Milliardenhöhe an den europäischen Flugzeugbauer Airbus ein (Internet-Artikel, 6.10.2004). Kurze Zeit später tat es ihnen die Europäische Union mit Verweis auf die in den USA verbreiteten indirekten Subventionen, von welchen unter anderem auch der Airbus-Hauptkonkurrent Airbus profitiert, gleich. Die diesen Ereignissen vorangegangenen Verhandlungen zwischen den transatlantischen Handelspartnern scheiterten an den jeweiligen unverrückbaren Positionen beider Parteien. Die USA verlangten stets nach einer Offenlegung sämtlicher Unterstützungszahlungen der EU-Mitgliedstaaten an Airbus sowie der Konditionen, unter welchen diese Zahlungen in Form von Darlehen von den sog. "*Airbus-Staaten*" an Airbus geleistet wurden. Die europäische Seite kam diesen Forderungen lange Zeit nicht bzw. nur in unzureichender Weise nach. Begründet wurde diese Haltung unter Verweis auf die wenig durchschaubaren indirekten Subventionen in den USA. Die Problematik des gegenseitigen Informationsaustausches lässt sich bis 1997 zurückverfolgen, als erste Unterstützungszahlungen an Airbus erfolgten.

Das Scheitern der aus der Sicht der USA als ungerecht empfundenen Regelung im Rahmen des bilateralen Abkommens von 1992 ruft nun die WTO als multilaterale Institution auf den Plan, welche mit ihren klaren Verfahrensregeln folgende Auswirkungen auf die transatlantische Handelsbeziehung haben könnte:

- a) Durch die Einbettung der beiden Konfliktparteien in einen durch genau definierte Prozeduren der Streitschlichtung gekennzeichneten institutionellen Rahmen besteht die Möglichkeit, dass ein Festhalten beider Lager an den bezogenen Positionen "aufgeweicht" wird. Entsprechend äußerte sich der gegenwärtige WTO-Generaldirektor Supachai wie folgt:

*"Jetzt besteht ein gewisser Zeitdruck, weil Regeln befolgt werden müssen. Das wird den Beteiligten helfen, sich mehr auf eine Lösung ihrer Probleme zu konzentrieren, als es in den Gesprächen zuvor der Fall war."* (OnVista Internet-Artikel, 17.10.2004).

Würde sich eine solche Entwicklung der Dinge bewahrheiten, wäre dies auch im Sinne der Vertreter der jeweiligen Flugzeughersteller, welche sich angesichts der heute weit vorangeschrittenen internationalen Arbeitsteilung im Bereich des zivilen Flugzeugbaus aber auch im Rahmen einer zunehmend internationalen Auftragsvergabe im militärischen Bereich keinen Handelskrieg wünschen. Der gegenwärtige Boeing-Chef Stonecipher präzisierte angesichts der Klage gegen den europäischen Handelspartner vor der WTO:

*"Wir wollen aber keinen Handelskrieg. Wir wollen, dass jetzt alles auf den Tisch kommt und es eine klare Regelung für die Zukunft gibt."* (OnVista Internet-Artikel, 11.10.2004).

- b) Die Bewältigung des transatlantischen Handelskonfliktes in Rahmen der WTO birgt die Gefahr in sich, dass weitere Konfliktthemen zwischen den USA und Europa erneut auf den Tisch kommen, allen voran die Problematik der Exportsubventionen anhand sog. *"Foreign Sales Corporations"* (FSC). Die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten eines solchen Szenarios ist nicht gering, da die WTO ausschließlich auf die plurilateral bzw. multilateral ausgehandelten Vertragswerke wie dasjenige über *"Subsidies and Countervailing Measures"*, welches auch den Aspekt der Exportsubventionen regelt, zurückgreifen kann. Käme es zu einer solchen Entwicklung, würde dies in den Augen der USA unweigerlich zu einer Eskalation des Streites zwischen beiden Handelspartnern führen:

*"Der US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick hat die EU davor gewarnt, den Streit um staatliche Subventionen bei den Flugzeugkonzernen Boeing und Airbus mit dem langfristigen Streit um die Besteuerungen von Unternehmen in den USA zu verknüpfen."* (OnVista Internet-Artikel, 18.10.2004).

Die nun laufende sechzig tägige Konsultationsphase wird zeigen müssen, ob es eine Entwicklung zugunsten eines der beiden Szenarien geben wird.

Wie sich diese neuen Entwicklungen auf die einzelnen Beziehungsstrukturen auswirken werden und welche Konsequenzen dies auf die Ausgestaltung der transatlantischen Handelsbeziehungen haben wird, muss Gegenstand zukünftiger Untersuchungen sein.

## 9. Literaturverzeichnis

Abbott, Kenneth W.; Keohane, Robert O.; Moravcsik, Andrew; Slaughter, Anne-Marie; Snidal Duncan: The Concept of Legalization. In: International Organization, Vol. 54, No. 3, Summer 2000.

Abbott, Kenneth W.; Snidal Duncan: Hard and Soft Law in International Governance. In: International Organization, Vol. 54, No. 3, Summer 2000.

Aerospace Industry Association (AIA): Aerospace Facts and Figures. 1999-2002. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Executive Report. Global Trade. Breaking Down the Barriers. Summer 2001. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Presidential Commission on the Future of the United States Aerospace Industry. Aerospace in Jeopardy. 2002. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Presidential Commission on the Future of the United States Aerospace Industry. White Paper. 2002. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Press Releases 2001-2004. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Top Ten Issues. Develop a National Plan for Revitalization Of the U.S. Aerospace Workforce. 2004. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Top Ten Issues. Ensure the Competitiveness and Survival of the Commercial Aviation and Defense Supply Base. 2004. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Top Ten Issues. Implement Balanced Defense Industrial Base Policies. 2004. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Top Ten Issues. Implement the Recommendations of the Commission on the Future of the U.S. Aerospace Industry. 2004. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

Aerospace Industry Association (AIA): Top Ten Issues. Reduce United States/European Union Aerospace Trade Tensions. 2001/2002. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)

- Aerospace Industry Association (AIA): Top Ten Issues. Strengthen Institutions and Rules That Facilitate International Aerospace Trade and Cooperation. 2004. [www.aia-aerospace.org](http://www.aia-aerospace.org)
- Agreement between the Government of the United States of America and the European Economic Community concerning the Application of the GATT-Agreement on Trade in Civil Aircraft on Trade in Large Civil Aircraft. 1992. Quelle unter: [www.mac.doc.gov/Tcc/DATA/Index.html](http://www.mac.doc.gov/Tcc/DATA/Index.html)
- Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995.
- Alt, James E.; Levi, Margaret; Ostrom, Elinor (Eds.): Competition & Cooperation. Russell Sage Foundation, New York, 1999.
- Amyx, Jennifer; Drysdale, Peter (Eds.): Japanese Governance. Beyond Japan Inc. RoutledgeCurzon, London, 2003.
- Aris, Stephen: Close to the Sun: How Airbus challenged America's domination in the skies. Agate, Chicago, 2000.
- Beukel, Erik: Multilateralism vs. Unilateralism: The International Political Economy of the Trade/Economy Nexus. Institute of International Relations. The University of British Columbia. Working Paper No.22, 1998.
- Brenner, Michael: Multilateralism and Western Strategy. 1995.
- Briefwechsel zwischen der amerikanischen und japanischen Regierung hinsichtlich des NTT-Agreements. 1. Juli 1999. Quelle unter: [http://199.88.185.106/tcc/data/commerce\\_html/Tcc\\_Documents/Japan\\_NTTag.htm](http://199.88.185.106/tcc/data/commerce_html/Tcc_Documents/Japan_NTTag.htm)
- Caporaso, James A.: International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. In: Ruggie, John Gerard (Ed.): Multilateralism matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form. Columbia University Press, New York, 1993.
- Caspary, Sigrun: Kooperation und Konkurrenz: Die japanische Luftfahrtindustrie. Bier'sche Verlagsanstalt, Bonn, 1998.
- CNN-Artikel: Trade war threat over Airbus. 19. Dezember 2000.
- Cellular Telecommunications Industry Association (CTIA): Press Releases 1995-2002.

Daily News-Artikel: US Will Lag In 3G Wireless. 28. März 1999.

Dermanovic, Aneta: The World Trade Organization. In: Review of International Affairs, Vol. L, No. 1082-83, July/August, 1999.

Douglass, John W.: Statement on the need to achieve U.S.-EU consensus on aircraft issues. AIA, 24.7.2004.

Drezner, Daniel W.: Bargaining, Enforcement and Sanctions. In: International Organization, Vol. 54, No. 1, Winter 2000.

European Association of Aerospace Industries (AECMA). AECMA Annual Review 2002. Quelle unter: [www.aecma.org](http://www.aecma.org).

European Association of Aerospace Industries (AECMA). Facts and Figures. 2000.

European Association of Aerospace Industries (AECMA). AECMA Position. Strategic Importance to the Community. February 2003.

European Association of Aerospace Industries (AECMA). AECMA Position. Trade Issues. January 2002.

European Association of Aerospace Industries (AECMA). AECMA Position. Industrial and Structural Issues. January 2002.

European Association of Aerospace Industries (AECMA). AECMA Position. Key Issues. February 2003.

European Association of Aerospace Industries (AECMA). AECMA Position. Research and Technology. February 2003.

European Association of Aerospace Industries (AECMA). AECMA Press Releases 1999-2003.

European Commission: Strategic Aerospace Review for the 21st Century (STAR 21). Creating a coherent market and policy framework for a vital European industry. July 2002.

Financial Times-Artikel: Brussels defends grants to Airbus. 12. Januar 2001.

GATT-Agreement on Trade in Civil Aircraft. 1979. Quelle unter: [ww.wto.org](http://ww.wto.org)

GATT-WTO-Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. 1994. Quelle unter: [www.wto.org](http://www.wto.org)



- Gerybadze, Alexander: Globales Management von Forschung und Innovation. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1997.
- Goldstein, Judith; Kahler, Miles; Keohane, Robert O.; Slaughter, Anne-Marie: Introduction: Legalization and World Politics. In: International Organization, Vol. 54, No. 3, Summer 2000.
- Gourevitch, Peter: Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises. Cornell University Press, Ithaca (NY), 1986.
- Hall, P.A.: Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France. Oxford University Press, New York, 1986.
- INDG (International Network on Disarmament and Globalization)-Artikel: US Quizzes Germany, UK Over Planned Airbus Funds. Mittwoch, 28. Juni 2000.  
Quelle unter: [www.indg.org/quiz.htm](http://www.indg.org/quiz.htm)
- International Civil Aviation Organization (ICAO): Manual on the Regulation of International Air Transport. Document 9626. 1996.
- Jackson, John Howard: The WTO: Constitution and Jurisprudence. The Royal Institute of International Affairs, London, 1999.
- Kahler, Miles: Multilateralism with Small and Large Numbers. In: International Organization, Vol. 46, No. 3, Summer 1992.
- Katzenstein, Peter: Small States and World Markets. Industrial Policy in Europe. Cornell University Press, Ithaca (NY), 1985.
- Keohane, Robert O.; Moravcsik, Andrew; Slaughter, Anne-Marie: Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. In: International Organization, Vol. 54, No. 3, Summer 2000.
- Kozo, Yamamura; Yasukichi, Yasuba (Eds.): The Political Economy of Japan. Stanford University Press, Stanford, 1987.
- Langdon, Frank: Japan's Regional and Global Coalition Participation: Political and Economic Aspects. Institute of International Relations. The University of British Columbia. Working Paper No. 14, June 1997.
- Mansfield, Edward D.: The Concentration of Capabilities and International Trade. In: International Organization, Vol. 46, No. 3, Summer 1992.

- Mansfield, Edward D.; Pevehouse, John C.: Trade Blocs, Trade Flows and International Conflict. In: International Organization, Vol. 54, No. 4, Autumn 2000.
- Manheim, Jarol B.; Rich, Richard C.: Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science. Longman Publishers, White Plains (N.Y.), 1995.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI): Report on unilateral measures. 2000.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI): White Papers/Reports. The Industrial Structure Council. Second Draft Proposal – Policy Planning for Implementing National Strategies on Information Technology. 2000. Quelle unter: [www.meti.go.jp](http://www.meti.go.jp).
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI): The Industrial Structure Council. Challenges and Prospects for Economic and Industrial Policy in the 21th Century. Building a Competitive, Participatory Society. März, 2000. Quelle unter: [www.meti.go.jp](http://www.meti.go.jp).
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI): White Papers/Reports. National Strategies for Industrial Technology. Industrial Technology Division, Industrial Policy Bureau. April, 2000.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI): White Papers/Reports. IT Strategy Council. Basic IT Strategy. November, 2000. Quelle unter: [www.meti.go.jp](http://www.meti.go.jp).
- Moravcsik, Andrew: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: Evans, Peter B.; Jacobson, Harold K.; Putnam, Robert D. (Eds.): Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics. University of California Press, Berkeley, 1993.
- Mavroidis, Petros C.: Handelspolitische Abwehrmechanismen der EWG und der USA und ihre Vereinbarkeit mit den GATT-Regeln. Verlagsgesellschaft Internationales Recht, Stuttgart, 1993.
- McGuire, Steven: Airbus Industry. Conflict and Cooperation in US-EC Trade Relations. St. Martin's Press, New York, 1997.
- Milner, Helen: Resisting Protectionism. Global Industries and the Politics of International Trade. Princeton University Press, Princeton (NJ), 1988.
- Morici, Peter: Managing the Global Economy's Managers. In: Current History, Vol. 97, No. 622, November 1998.

Noble, Gregory W.: Reform and Continuity in Japan's shingikai deliberation councils. In: Amyx, Jennifer; Drysdale, Peter (Eds.): Japanese Governance. Beyond Japan Inc. RoutledgeCurzon, London, 2003.

Noland, Marcus: Learning to Love the WTO. In: Foreign Affairs, Vol. 78, No. 5, September/October 1999.

National Trade Estimate Report (NTE) 1993-2003.

NTT-Review (1989-2002).

NZZ-Artikel: Amerikanische Impulse für die Uruguay-Runde? Schrille Töne gegenüber Besuchern aus der EG und Japan. Samstag, 13. Februar 1993, Nr. 36.

NZZ-Artikel: Zweigleisige Strategie in der US-Handelspolitik. Clinton zwischen Protektionismus und Industriepolitik. Montag, 8. März 1993, Nr. 55.

NZZ-Artikel: Die USA und Japan auf Konfrontationskurs. Begegnung Clinton Miyazawa von Handelsfriktionen überschattet. Montag, 19. April 1993, Nr. 89.

NZZ-Artikel: Harte US-Konditionen gegenüber Japan. Rahmen für kommende Verhandlungen. Mittwoch, 9. Juni 1993, Nr. 130.

NZZ-Artikel: Erstes Abtasten zwischen den USA und Japan. "Nützliche Handelsgespräche" in der Washingtoner Vorrunde. Montag, 14. Juni 1993, Nr. 134.

NZZ-Artikel: Handelsgespräche der USA und Japans ohne Ergebnisse. Dienstag, 29. Juni 1993, Nr. 147.

NZZ-Artikel: Neuer Rahmen für amerikanisch-japanische Handelsgespräche. Institutioneller Einstieg in schwierig werdende Verhandlungen. Montag, 12. Juli 1993, Nr. 158.

NZZ-Artikel: Fragile Beziehungen zwischen den USA und Japan. Sollbruchstellen im vorderhand noch leeren Rahmenabkommen. Dientsatg, 17. August 1993, Nr. 189.

NZZ-Artikel: Stärkerer Druck Washingtons auf Tokio. Klare Forderungen Lloyd Bentsens. Montag, 24. Januar 1994, Nr. 19.

NZZ-Artikel: Gewitterwolken über dem US-Treffen mit Japan. Washingtons Unterhändler als Gefangene der eigenen Rhetorik. Freitag, 11. Februar 1994, Nr. 35.

NZZ-Artikel: Kein Rahmenabkommen der USA mit Japan. Geschlossene Front gegen Hosokawa. Samstag, 12. Februar 1994, Nr. 36.

NZZ-Artikel: Handelsbeziehungen Amerika-Japan am Wendepunkt. Wie weit will Washington auf der Eskalationsleiter gehen? Montag, 14. Februar 1994, Nr. 37.

NZZ-Artikel: "Kommodore" Clinton auf falschem Kurs. Verzerktes Bild der amerikanischen Administration. Montag, 28. Februar 1994, Nr. 49.

NZZ-Artikel: Maßnahmen Japans zur Öffnung seines Marktes. Vorerst kaum mehr als Unverbindliches. Mittwoch, 30. März 1994, Nr. 75.

NZZ-Artikel: Neues Deregulierungspaket der japanischen Regierung. Erneut mehr Rhetorik als Substanz. Mittwoch, 29. Juni 1994, Nr. 149.

NZZ-Artikel: Handelspolitische Schritte der USA. Strafandrohung gegenüber China - Gnadenfrist für Japan. Samstag, 2. Juli 1994, Nr. 152.

NZZ-Artikel: Fruchtllose Gespräche zwischen den USA und Japan. Informelles Treffen in Hongkong. Montag, 25. Juli 1994, Nr. 171.

NZZ-Artikel: Eskalation im Handelsstreit USA - Japan. Washington leitet Sanktionsverfahren ein. Dienstag, 2. August 1994, Nr. 177.

NZZ-Artikel: Schwierigkeiten Clintons mit der Uruguay-Runde. Zunehmender Widerstand im Kongress. 7. Mai 1994.

NZZ-Artikel: USA für Reziprozität in der Telekommunikation. Neu geregelte Auslandsinvestitionen. Donnerstag, 30. November 1995, Nr. 279.

NZZ-Artikel: Verlängerung der WTO-Telekom-Verhandlungen. Ärger mit den Vereinigten Staaten. Donnerstag, 2. Mai 1996, Nr. 101.

NZZ-Artikel: Europa ohne Luft- und Raumfahrtkonzern. Lippenbekenntnisse und nationale Egoismen. Samstag, 12. Juni 1999, Nr. 133.

NZZ-Artikel: Deutsch-französischer Luftfahrtkonzern EADS. Schröder und Jospin als "Trauzeugen". Freitag, 15. Oktober 1999, Nr. 240.

NZZ-Artikel: Einbezug des französischen Staates. Freitag, 15. Oktober 1999, Nr. 240.

NZZ-Artikel: Zustimmung durch die BAe. Freitag, 15. Oktober 1999, Nr. 240.

NZZ-Artikel: Britisches Kreditpaket für den "Superjumbo" A3XX. BAE erhält Milliarden-Unterstützung. Dienstag, 14. März 2000, Nr. 62.

NZZ-Artikel: UMTS-Kooperation von Alcatel und Fujitsu. Geographische und technische Ergänzung. Mittwoch, 3. Mai 2000, Nr. 102.

NZZ-Artikel: Airbus mit neuen Regeln und neuem Jet. Integrierte Gesellschaft und A3XX zur Stärkung der EADS. Samstag, 24. Juni 2000, Nr. 145.

NZZ-Artikel: Mäßiger Börsenstart für EADS. Aktie des Luft- und Raumfahrtkonzerns unter Ausgabepreis. Dienstag, 11. Juli 2000, Nr. 159.

NZZ-Artikel: Europas Mobilfunk im Visier von NTT-DoCoMo. Strategische Allianz mit Hutchison und KPN Mobile. Donnerstag, 13. Juli 2000, Nr. 161.

NZZ-Artikel: Die ersten festen Aufträge für die A3XX. Flugschau in Farnborough im Zeichen der Schwergewichte. Dienstag, 25. Juli 2000, Nr. 171.

NZZ-Artikel: NTT-DoCoMo-Konkurrenz in den Startlöchern. Mittwoch, 23. August 2000, Nr. 195.

NZZ-Artikel: Airbus investiert Milliarden in die A 3XX. Dienstag, 17. Oktober 2000, Nr. 242.

NZZ-Artikel: Kein großer Sprung von 2G zu 3G. Warnung vor überzogenen Erwartungen. Dienstag, 12. Dezember 2000, Nr. 290.

NZZ-Artikel: Airbus lanciert den Bau des Riesen A-380. Intensives europäisch-amerikanisches Kräftemessen. Mittwoch, 20. Dezember 2000, Nr. 297.

NZZ-Artikel: Trübe Aussichten für Europas Telekom-Branche. Vodafone, T-Mobile, France Télécom/Orange und BT Callnet als Sieger. Dienstag, 29. Mai 2001a), Nr. 122.

NZZ-Artikel: Lizenzen und Netzaufbau für UMTS als finanzielle Strapaze. Europas Telekom-Branche auf der Suche nach Kapital. Dienstag, 29. Mai 2001b), Nr. 122.

Office of the USTR Press Release: USTR Announces Continued Monitoring of Procurement by Japanese NTT Companies. US Government and industry will continue to monitor NTT Procurement practices to insure increased opportunities for US telecom equipment companies. 21. Juni 2001.

OnVista Internet-Artikel: Boeing-Chef: Subventionsstreit kein Wahlkampfthema - will keinen Handelskrieg, 11.10.2004.

OnVista Internet-Artikel: WTO-Chef appelliert an USA/EU: Streit über zivilen Flugzeugbau rasch beilegen, 17.10.2004.

OnVista Internet-Artikel: USA warnen vor Eskalation im Boeing-Airbus-Streit, 18.10.2004.

Paetsch, Michael: The Evolution of Mobile Telecommunications in the U.S. and Europe: Regulation, Technology and Markets. Artech House, London, 1993.

Pattillo, Donald M.: Pushing the Envelope. The American Aircraft Industry. University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.

Pavitt, Keith; Patel, Parimal: What makes High Technology Competition different from Conventional Competition? The central Importance of National Systems of Innovation. In: Koopmann, Georg; Scharrer, Hans-Eckart (Eds.): The Economics of High-Technology Competition and Cooperation in Global Markets. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996.

Pigman, Geoffrey Allen: The Sovereignty Discourse and the US Debate on Joining the World Trade Organization. In: Global Society, Vol. 12, No. 1, January 1998.

Putnam, Robert D.: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level-Games. In: International Organization, Vol. 42, No. 3, Summer 1988.

Raaflaub, Patrick: Subventionsregeln der EU und des GATT. Theorie und Politik für die Hochtechnologie. Verlag Rüegger, Zürich, 1994.

Rauscher, Alfred: Die Technologiepolitik der USA, Japans und der Europäischen Union im Kontext des kompetitiven Weltsystems und der Informationsgesellschaft. Eine komparativ-qualitative Analyse. Lizentiatsarbeit. 2000.

Rogovsky, Ronald: Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments. Princeton University Press, Princeton (NJ), 1989.

Ruggie, John Gerard (Ed.): Multilateralism matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form. Columbia University Press, New York, 1993.

Ruggie, John Gerard: Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization. Routledge, London, 2000.

Ruggie, John Gerard: Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: International Organization, Vol. 46, No. 3, Summer 1992.

Ruloff, Dieter; Elsig, Manfred: Alternativen zu einer neuen WTO-Runde. In: Internationale Politik, 55. Jahr, Nr. 6, Juni 2000.

- Schaede, Ulrike: Cooperative Capitalism. Self-Regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan. Oxford University Press, New York, 2000.
- Schechter, Michael G. (Ed.): Future Multilateralism. The Political and Social Framework. St. Martin's Press, New York, 1999.
- Schneider, Volker: Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999.
- Senti, Richard: WTO - System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Schulthess Verlag, Zürich, 2000.
- Siebert, Horst (Ed.): Towards a New Global Framework for High Technology Competition. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1997.
- Stehn, Jürgen: High-Technology Trade and the International Trading Order: Introduction and Overview. In: Siebert, Horst (Ed.): Towards a New Global Framework for High Technology Competition. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1997.
- Stockwin, J.A.A: Electoral pressures for change: the effect of political reform. In: Amyx, Jennifer; Drysdale, Peter (Eds.): Japanese Governance. Beyond Japan Inc. Routledge Curzon, London, 2003.
- Stoneman, Paul; Vickers, John: The Assessment: The Economics of Technology Policy. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 4, Nr. 4, 1988.
- Vaubel, Roland; Willett, Thomas D. (Eds.): The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach. Westview Press, Boulder, 1991.
- Waltz, Kenneth: Man, the state and War. A Theoretical Analysis. Columbia University Press, New York, 1959.
- Weyer, Johannes; Kirchner, Ulrich; Riedl, Lars; Schmidt, Johannes F. K.: Technik, die Gesellschaft schafft. Soziales Netzwerk als Ort der Technikgenese. Edition Sigma Rainer Verlag, Berlin, 1997.
- Wilks, Stephen; Wright, Maurice (Eds.): The Promotion and Regulation of Industry in Japan. St. Martin's Press, New York, 1991.

## Curriculum Vitae des Autors

Alfred Rauscher, geboren am 11.12.1971 in Bern als Sohn von Stefan Rauscher (Ing. agr.) und Giuliana Chiesa (Pianistin).

Aufgewachsen in Wollerau (SZ). Besuch der dortigen Primarschule und der ersten Sekundarschulklasse.

1985: Eintritt in das Gymnasium Einsiedeln (SZ).

1987: Wechsel an das Gymnasium "Christ König Kollegium" in Nuolen (SZ).

1991: Erlangung des Reifezeugnisses.

1991: Immatrikulation an der Universität Zürich.

1992: Beginn des Studiums der Wirtschaftswissenschaft.

1994: Abschluss des Grundstudiums der Wirtschaftswissenschaften.

1995: Aufnahme des Soziologiestudiums mit den Nebenfächern Politikwissenschaft und Wirtschaftswissenschaft.

2000: Bestehen des Staatsexamens und Erlangung des akademischen Titels (Lic. phil.)

2.2001: Aufnahme des Doktorandenstudiums im Rahmen der Politikwissenschaft (internationale Beziehungen) bei Prof. Dr. Ruloff

5.2001: Präsentation des Forschungsdesigns im Rahmen des Doktorandenkolloquiums an der Universität Zürich

1.2004: Präsentation der Forschungsergebnisse im Rahmen des Doktorandenkolloquiums an der Universität Zürich

11.2004: Bestehen der Doktorprüfung